

**As Comunidades Epistémicas e a sua influência nos processos de
decisão política – a Estratégia Global da União Europeia**

Rafaela Mendonça Heitor

**Dissertação de
Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais**

Abril de 2018

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção
do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais na área de
especialização de Estudos Europeus, realizada sob a orientação científica da
Professora Doutora Ana Santos Pinto

*A meu avô,
Carlos da Conceição Mourato Heitor*

AGRADECIMENTOS

É com muita felicidade e um sorriso no rosto que, no fim da minha dissertação, escrevo estes agradecimentos. Durante este ano e meio senti-me uma pessoa feliz e realizada por poder fazer o que mais gosto e é com orgulho e de coração cheio que me dirijo às pessoas maravilhosas destacadas nos próximos parágrafos.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer à minha orientadora, a Professora Doutora Ana Santos Pinto por ter aceite entrar neste desafio comigo. Agradeço também o apoio, as palavras de confiança e incentivo durante este projeto e pela paciência durante as minhas crises existenciais (que não foram poucas!). Obrigada por me ensinar a ver mais além e por todo o conhecimento e sabedoria que me transmitiu.

Obrigada às minhas colegas e amigas Beatriz Aleixo e Andreia Graça que, durante este ano, partilharam as suas frustrações e apoiaram-me nas minhas (estamos juntas!). À Inês Paiva Couceiro que, mesmo longe, puxou por mim, me apoiou e incentivou a continuar, a fazer melhor e a ser melhor. Fizeste o longe tornar-se perto. Obrigada!

Um obrigado do fundo do coração às minhas colegas de trabalho (e amigas!) que durante todos estes meses estiveram ao meu lado na concretização desta dissertação, que me viram a correr de um lado para o outro para conseguir estar presente em tudo e que, mesmo estando ausente do trabalho, nunca me deixaram de apoiar. Ao Gonçalo Santos que, pela sua curiosidade sobre o tema, me incentivou a fazer melhor e pelo apoio que sempre me deu ao longo do processo.

Um obrigada muito muito especial ao Igor Afonso que me aturou durante este ano e meio e que, com a sua calma e paciência, ouviu as minhas conquistas mas também as minhas preocupações e frustrações e que, nem por um segundo, deixou de demonstrar o seu orgulho.

À Sara Vicente, melhor amiga há onze anos, por todas as palavras de incentivo e de apoio que me deu ao longo de todo este tempo e que, apesar de estar noutra área, ouviu-me com a máxima atenção enquanto eu falava sobre a minha dissertação. Obrigada pela sabedoria e confiança que me transmites tanto a nível pessoal como profissional. Obrigada por me deixares crescer contigo. Obrigada às amigas de longa data, Maria Inês Catarino e Rita Beja pelo apoio e partilha de conhecimento.

Aos meus pais, Maria José e Carlos Heitor e à minha irmã Mafalda Heitor pelo apoio incondicional que me deram durante este tempo, não sou nesta aventura, mas também em todos os desafios a que me proponho. Obrigada pela críticas construtivas e pela confiança que depositam em mim.

Aos meus avós, de coração cheio, o meu muito obrigada! À minha estrelinha que, apesar não ter acompanhado fisicamente esta aventura, sei que esteve sempre comigo.

Aos demais amigos e familiares que, direta ou indiretamente, contribuíram para esta minha jornada, obrigada,

Rafaela Heitor

2018

AS COMUNIDADES EPISTÉMICAS E A SUA INFLUÊNCIA NOS PROCESSOS DE DECISÃO POLÍTICA – A ESTRATÉGIA GLOBAL DA UNIÃO EUROPEIA

RAFAELA HEITOR

RESUMO

As Comunidades Epistémicas são redes de profissionais onde o seu objetivo é influenciar os processos de decisão política através do seu conhecimento numa determinada área. No início do seu aparecimento pouca era a literatura que tratava esta área. Foi apenas com Haas que o termo Comunidades Epistémicas se tornou “público” e passou a ser estudado.

Desde os seus métodos às suas limitações, as Comunidades Epistémicas começaram a ser faladas na literatura e a terem mais visibilidade para os decisores políticos. À medida que foram tendo mais visibilidade foram-se aperfeiçoando para que o seu objetivo fosse cumprido.

Os Tratados Europeus e o alargamento dos Estados-Membros foram fundamentais para a extensão das Comunidades Epistémicas à área de *high politics*, pois primeiramente estas estavam visivelmente mais presentes em áreas científicas. A Política Externa e de Segurança Comum (PESC) incentivou o alargamento das Comunidades Epistémicas à área de Segurança e Defesa da União Europeia (UE).

Na área de Segurança e Defesa foi criada uma Estratégia de Segurança Europeia (ESS, em inglês) em 2003 por Javier Solana no cargo de Alto Representante da UE. Esta ESS permitiu à UE perceber quais as ameaças eminentes e quais as suas capacidades para as combater e prevenir.

Desde 2008, com a revisão da Implementação da ESS e a necessidade de melhorar as capacidades da UE, que se iniciou um processo longo que culminou em uma nova estratégia para a segurança europeia – a Estratégia Global da União Europeia.

Perante este contexto, a presente dissertação e investigação trabalha a influência das Comunidades Epistémicas nos processos de decisão política, nomeadamente na área de Segurança e Defesa.

No final da presente dissertação pretende-se validar duas hipóteses. Argumenta-se que as Comunidades Epistémicas estão presentes na PESC, onde exercem a sua influência perante os processos de decisão. Contudo, esta influência teve maior sucesso após o alargamento da UE. A segunda hipótese argumenta que a influência das Comunidades Epistémicas é refletida no processo político e de decisão da Estratégia Global da UE.

Palavras-chave: União Europeia, Comunidades Epistémicas, Segurança e Defesa, Federica Mogherini, Estratégia de Segurança Europeia, Estratégia Global.

EPISTEMIC COMMUNITIES AND THEIR INFLUENCE IN THE POLITICAL DECISION PROCESSES – THE EUROPEAN UNION GLOBAL STRATEGY

RAFAELA HEITOR

ABSTRACT

Epistemic Communities are networks of professionals whom their purpose is to influence the decision-making processes through their knowledge in each area. At the beginning of its appearance little was the literature that treated this area. It was only with Haas that the term Epistemic Communities became "public" and began to be studied.

From its methods to its limitations, the Epistemic Communities began to be spoken in the literature and to have more visibility for the political decision makers. As they gained more visibility, they became more perfect so that their goal was fulfilled.

The European Treaties and the enlargement of the Member States were fundamental for the extension of the Epistemic Communities to the area of high politics, since they were noticeably more present in scientific areas. The Common Foreign and Security Policy (CFSP) has encouraged the enlargement of the Epistemic Communities to the area of Security and Defense of the European Union (EU).

In Security and Defense, the European Security Strategy (ESS) was created in 2003 by Javier Solana as the High Representative of the EU. This ESS has enabled the EU to perceive the eminent threats and their capabilities to prevent and combat them.

Since 2008, with the revision of the ESS Implementation and the need to get better capacity for the EU, a long process has been initiated which has culminated in a new strategy for European security - the EU's Global Strategy.

In this context, this dissertation and research works on the influence of the Epistemic Communities in the political decision-making processes, namely in Security and Defense.

At the end of this dissertation we intend to validate two hypotheses. It is argued that the Epistemic Communities are present in the CFSP, where they exert their influence in the decision-making processes. However, this influence was more successful after the enlargement of the EU. The second hypothesis argues that the influence of the Epistemic Communities is reflected in the political and decision-making process of the EU Global Strategy.

Keywords: European Union, Epistemic Communities, Security and Defense, Federica Mogherini, European Security Strategy, EU's Global Strategy.

ÍNDICE

Introdução.....	1
Problemática.....	1
Hipóteses.....	2
Estrutura da Dissertação.....	2
 Capítulo 1 – Comunidades Epistémicas no Processo Político da União Europeia.....	3
1.1 Definição de Comunidades Epistémicas	3
1.2 A aplicação das Comunidades Epistémicas a diferentes áreas de <i>policy</i> da UE.....	8
 Capítulo 2 – Política Externa e de Segurança Comum.....	13
2.1 A PESC no contexto de ação externa da UE.....	13
2.2 Ação Externa	15
2.3 A PESC: da CPE ao Tratado de Nice.....	18
2.4 Documento Solana.....	24
2.5 A política e ação externa da UE no Tratado de Lisboa.....	28
2.6 Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança	30
2.7 Serviço Europeu de Ação Externa	32
 Capítulo 3 – A Estratégia Global da União Europeia	
3.1 Revisão da Estratégia de Segurança Europeia de 2003.....	38
3.2 O Processo Político da Estratégia Global.....	55

3.3 Seminários Temáticos – o contributo das Comunidades Epistémicas.....	68
3.4 A Estratégia Global da União Europeia – o documento final.....	73
3.5 Discussão.....	78
Conclusão.....	83
Bibliografia.....	88
Recursos Eletrónicos.....	91

LISTA DE ABREVIATURAS

ADM	Armas de Destruição Maciça
AUE	Ato Único Europeu
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CEE	Comunidade Económica Europeia
CFC	Clorofluorcarboneto
CMUE	Comité Militar da União Europeia
COPS	Comité Político e de Segurança
COREPER II	Comité dos Representantes Permanentes
CPE	Cooperação Política Europeia
EDA	European Defence Agency
ESS	European Security Strategy
EU INTCEN	European Union Intelligence and Situation Centre
EU-ISS	European Union's Institute for Security Studies
IIGM	Segunda Guerra Mundial
NATO	North Atlantic Treaty Organization
PCSD	Política Comum de Segurança e Defesa
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
PEV	Política Europeia de Vizinhança
SEAE	Serviço Europeu de Ação Externa
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária

INTRODUÇÃO

O tema escolhido para a presente dissertação é “As comunidades epistémicas e a sua influência nos processos de decisão política – a Estratégia Global da União Europeia”, incidindo sobre a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) da União Europeia (UE) e o respetivo processo de integração. Como estudo de caso foi escolhido o processo de preparação da Estratégia Global da União Europeia, apresentada em Junho de 2016, e a presença das Comunidades Epistémicas no mesmo.

Este tema e a presente dissertação inserem-se na especialização de Estudos Europeus do Mestrado de Ciência Política e Relações Internacionais. Considera-se um tema relevante não só pela sua atualidade, mas pela procura de compreensão de processos de decisão política no contexto da UE. É também uma mais-valia para o conhecimento da prática de atuação das comunidades epistémicas nos processos políticos, designadamente no âmbito europeu, como se procurará observar no estudo de caso.

Problemática

Os processos de decisão são algo com que se convive todos os dias na área de *high politics* da UE e é importante compreender as suas etapas e as influências realizadas nas mesmas.

Por isso, como ponto de partida para a investigação é necessário ter em mente a questão: “Como é que as comunidades epistémicas influenciam os processos de decisão política?”. Da pergunta principal derivam as seguintes questões: “Quais os métodos e instrumentos utilizados pelas comunidades epistémicas?”; “Qual a influência que estas exercem sobre as decisões políticas?”. Em relação ao estudo de caso, tem-se em conta as seguintes questões: “Como se comportam as comunidades epistémicas no tema da Segurança e Integração da União Europeia?” e “Qual a influência exercida no processo de debate da Estratégia Global da União Europeia?”.

A resposta à problematização apresentada será realizada através da análise de documentos e artigos analíticos relacionados com a PESC e com o processo político de elaboração da Estratégia Global da UE. É a partir dessa análise que se compararão os documentos, tanto das Comunidades Epistémicas como os institucionais e, posteriormente, analisar as temáticas que transparecem para o documento final da Estratégia Global da UE, afim de responder às questões colocadas.

Hipóteses

Pretende-se validar as seguintes hipóteses de trabalho: em primeiro lugar, na Política Externa e de Segurança Comum existem comunidades epistémicas que exercem influência nos processos de decisão política referentes às áreas englobadas. No entanto, só houve uma maior influência desde o alargamento da UE e onde seja necessário um maior consenso pois a política tem ao seu dispor diplomatas e militares que fornecem as informações necessárias à decisão. Em segundo lugar, a Estratégia Global da União Europeia reflete a influência das comunidades epistémicas durante o processo de decisão política pois foi um processo conjunto onde foi preciso um consenso geral, uma maior união e onde todos partilhavam o mesmo objetivo.

Estrutura da Dissertação

A presente dissertação será dividida em três grandes capítulos.

O primeiro é referente à elaboração teórica relativa às comunidades epistémicas no processo político da União Europeia, à sua definição, contexto e aplicação em diferentes áreas de *policy* da União Europeia, para uma melhor compreensão da análise que será realizada ao longo da dissertação.

O segundo capítulo trata o processo de decisão no contexto da Política Externa e de Segurança Comum, a sua evolução e principais atores, como também as alterações decorrentes do Tratado de Lisboa. Neste capítulo é também incluída a Estratégia de Segurança Europeia de 2003 (ESS, em inglês), conhecida como o ‘Documento Solana’.

O terceiro capítulo refere-se ao estudo de caso da presente dissertação, a Estratégia Global da União Europeia. É iniciado com o processo de revisão da ESS de 2003, a pedido do Conselho Europeu em 2007 e passa pelos relatórios do ISS-EU, pelos discursos em conferências e seminários, pelo debate das comunidades epistémicas sobre a Estratégia Global da União Europeia, as entrevistas realizadas durante a dissertação e, por fim, a análise da influência das comunidades epistémicas no documento final da Estratégia Global da União Europeia apresentado em Junho de 2016.

É importante ter em mente que no momento da apresentação da Estratégia Global, as atenções estavam viradas para o Brexit que ocorriam na mesma altura. O referendo aconteceu no dia 23 de Junho de 2016 e a Estratégia Global da União Europeia foi apresentada no dia 26 de Junho.

CAPÍTULO 1

Comunidades Epistémicas No Processo Político Da União Europeia

1.1 Definição de Comunidades Epistémicas

O conceito de comunidades epistémicas é utilizado desde 1972, quando foi introduzido por John Ruggie¹. Mas foi com Peter Haas, na publicação de um artigo em 1992², que se recuperou e começou a aprofundar esta concetualização.

Uma comunidade epistémica é “uma rede de profissionais com experiência reconhecida e competência num determinado domínio e uma reivindicação da autoridade para o conhecimento da política” (Zito 2001, 465). Estas estão presentes em diversas áreas políticas, que apresentem características comuns:

(1) uma série de princípios normativos e de métodos acordados que fornecem valores racionais para os membros da comunidade;

(2) crenças partilhadas que derivam das suas análises à contribuição para um conjunto de problemas dentro do seu domínio e que servem de base para a ligação entre as ações políticas e os resultados desejados;

(3) noções partilhadas de validação;

(4) uma política comum em que há medidas associadas a determinados problemas aos quais a sua competência é direcionada. (Haas 1992; Zito 2001).

Para se identificar uma comunidade epistémica é preciso reconhecer-se “um conjunto de profissionais com uma reivindicação legítima do conhecimento relevante para as políticas em questões cientificamente complexas” (Dunlop 2010, 207).

O objetivo destas comunidades passa por produzir vários tipos de conhecimento, independentemente da área, para que possam ter influência na definição da agenda. Já nos processos de decisão política, tanto a nível nacional e internacional, como na persuasão de atores estatais e diversos atores não-estatais, passa por procurar “beneficiar

¹ Cf. Ruggie, J.G. (1972). Collective Goods and Future International Collaboration. *American Political Science Review*, 66(3), Pp.874-893.

² Cf. Haas (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, Vol. 46, No. 1 (Winter 1992).

o bem-estar humano” ao persuadirem os decisores a seguir os seus objetivos (Cross 2013, 142).

Os conselhos que estes profissionais dão aos decisores políticos nacionais são cruciais para os objetivos de desenvolvimento nacional. O conhecimento e experiência que estes proporcionam permitem que os decisores políticos percebam a complexidade e ligação das áreas em estudo que requerem uma experiência maior (Carayannis, Pirzadeh, e Popescu 2011).

São várias as razões que levam os decisores políticos a consultar as comunidades epistémicas:

(1) estas têm a capacidade de ajudar na compreensão das relações de causa-efeito relativas aos resultados do processo de decisão e aconselhar quanto ao melhor caminho a seguir quando o nível de incerteza é elevado;

(2) as comunidades epistémicas apercebem-se da complexidade dos problemas nos processos políticos e quais os resultados que podem ocorrer se determinadas decisões forem tomadas;

(3) ajudam a definir ou redefinir os interesses próprios de um Estado;

(4) ajudam a formular políticas se for esse o papel para que foi consultado (Dunlop 2010; Haas 1992).

A informação fornecida pelas comunidades epistémicas “consiste em representações de processos físicos e sociais, na sua inter-relação com outros processos, e das consequências das ações que requerem a aplicação de peritos científicos e técnicos.” (Haas 1992, 4).

Para que as comunidades epistémicas tenham sucesso nos seus objetivos, estas têm que ter uma harmonia interna. Para que isto aconteça, é preciso perceber também como funciona a dinâmica das relações internas das comunidades epistémicas.

Cross (2013) argumenta que uma comunidade epistémica para que seja uma influenciadora necessita não só de um grande reconhecimento, mas também de uma coesão interna muito forte. As suas relações internas, os seus processos e socialização são características que definem se a comunidade epistémica é forte ou fraca, ou seja, se tem capacidade para influenciar os processos políticos ou não. A coesão interna pode ser demonstrada através de quatro fatores:

(1) a seleção e preparação que proporcionam conhecimento sobre os membros da comunidade;

(2) a qualidade e frequência das reuniões aumentam a ligação entre os seus membros;

(3) as normas partilhadas de exercício profissional geram protocolos, procedimentos e padrões de construção de consenso;

(4) uma cultura comum que compreende o propósito, a identidade, o simbolismo e a herança dentro da comunidade (Cross 2013).

No que toca à influência e ao envolvimento das comunidades epistémicas nos processos de decisão política, estas podem ter um envolvimento direto ou indireto. No primeiro, os membros destas comunidades participam no processo político como membros ou representantes dos governos ou de organizações internacionais, ou mesmo como decisores. Tal significa que a comunidade que possui membros com cargos decisivos tem uma grande probabilidade de ver as suas ideias plasmadas no processo político. O envolvimento indireto é feito através de consultores, jornalistas ou qualquer posição que permita às comunidades influenciar o processo político. Este envolvimento é um pouco mais complexo pois é composto por várias dimensões:

(1) as comunidades epistémicas ao atuarem como conselheiros ou fontes de informação influenciam os interesses dos atores políticos;

(2) as comunidades epistémicas influenciam a agenda ao adicionarem mais problemas ou ao alterarem a forma como os problemas existentes são tratados;

(3) os membros das comunidades epistémicas são chamados para contribuir sobre os detalhes de uma determinada política, o que permite a sua influência (Antoniades 2003).

Durante o processo político, o papel das comunidades epistémicas passa por diferentes fases. Numa primeira fase, a influência das comunidades epistémicas passa pela compreensão do problema político; na segunda fase, por promover soluções para esse mesmo problema; numa terceira fase, as comunidades epistémicas podem exercer influência na seleção das políticas públicas e, finalmente, as comunidades epistémicas podem apresentar inovações que irão alterar os resultados da política no futuro (Marier 2008).

Voltando ao conceito original de Haas sobre as comunidades epistêmicas, este exclui os políticos de fazerem parte do grupo de profissionais devido à distinção que a sua escolha partidária e a sua *advocacy policy* fazem.

Ao contrário, Marier (2008) argumenta que os políticos têm um papel significativo nas complexidades políticas e programáticas e que uma comunidade epistêmica bem-sucedida acaba por integrar políticos se quer ter resultados tangíveis. As questões importantes aqui passam por saber como é que os políticos interagem com os peritos e que políticos são considerados peritos.

Esta relação entre políticos e peritos, para que se juntem a fim de encontrar soluções e ideias políticas, é encorajada por três elementos institucionais:

(1) pelos legisladores, que “devem ter a oportunidade de se especializar numa determinada política pública dentro de um período de tempo razoável” (Marier 2008, 519);

(2) pelos políticos, que devem ter acesso às redes de trabalho dos peritos;

(3) pela necessidade de uma incorporação de conhecimento e experiência independente no processo de tomada de decisão e discussões subsequentes entre políticos e peritos.

No que toca aos métodos utilizados pelas comunidades epistêmicas, existe um debate que resulta da diferenciação entre “método” e “propósito”. De acordo com Antoniades (2003), o propósito está implícito nos métodos e estes dois conceitos não deviam ser tratados independentemente. A metodologia é escolhida de acordo com a sua compatibilidade com o problema apresentado e com determinados propósitos.

Os métodos das comunidades epistêmicas são usados a nível nacional, internacional e transnacional. Um dos métodos utilizados é a influência na realidade social, que acaba por influenciar o quadro conceptual no qual os processos políticos estão incorporados; também o papel da língua através da qual têm a capacidade de exercer este poder para condicionar ou construir o quadro que incorpora os processos políticos. Ainda referente a métodos de envolvimento indireto existe a organização de conferências, seminários, conferências de imprensa, discussões públicas, palestras, publicações, entre outros. Todos estes métodos são organizados pelas comunidades epistêmicas (Antoniades 2003).

A sua influência persiste através das instituições que as comunidades epistémicas ajudaram a criar, do hábito institucional e da inércia.

No que diz respeito às inovações políticas, os métodos das comunidades epistémicas passam por enquadrar o alcance da controvérsia criada pelo problema, por definir os interesses do Estado e por configurar padrões. Na difusão da política, os métodos utilizados são a comunicação com colegas internacionais através das conferências, publicações e outros métodos de trocas de informações. Na coordenação da política, o método utilizado é a filiação transnacional que influencia vários governos ao mesmo tempo. Na seleção da política, as comunidades epistémicas criam o enquadramento político para ajudar na resolução do problema. Foi através do método de identificação de políticas que expandissem o número de possíveis apoiantes que as comunidades epistémicas conseguiram alterar o comportamento dos decisores (Adler e Haas 1992).

Segundo Zito (2001), um método utilizado é baseado na argumentação do conhecimento para travar as objeções dos interesses económicos e políticos.

Existem, na literatura, artigos que diferenciam uma comunidade epistémica de grupos de peritos e que estes, podem tornar-se um limite para as comunidades. Um exemplo disso é o artigo *The Limits of Epistemic Communities: EU Security Agencies* (Cross, 2015) que analisa os casos da Agência Europeia de Defesa (EDA) e o Centro de Análises de Inteligência da União Europeia (EU INTCEN), ambos compostos por peritos da área de segurança, e explica o porquê de determinados grupos de peritos não constituírem uma comunidade epistémica no sentido em que estes “apresentam pouca evidência em três características de uma Comunidade Epistémica, ou seja, nos resultados que vão além das funções normais da agência, da frequente deliberação informal e das normas profissionais e culturais independentes da agência” (Cross, 2015, 93).

Cross (2015) afirma que na área da política de segurança, existem várias comunidades epistémicas, baseadas em Bruxelas, “que incluem diplomatas, peritos militares, entre outros, com reconhecimento tanto na política de segurança interna como externa” (Cross 2015, 93). Ainda assim, isso não significa que todos os grupos de peritos em matéria de segurança constituam uma comunidade epistémica.

A EDA, fundada em 2004, tem o objetivo de aumentar as capacidades de defesa da UE através da promoção de projetos colaborativos, soluções inovadoras para as

necessidades da UE e iniciativas comuns. Na Agência, os peritos coordenam a formação de equipas de desenvolvimento para determinarem as capacidades de defesa em diversas áreas, aos quais se juntam peritos nacionais, formando equipas que se focam em iniciativas de defesa (Cross 2015). Os peritos da EDA servem, também, para coordenar e gerir a rede de trabalho dos peritos de defesa nacional que estão ligados às suas atividades, assim como perceberem o que os Estados-Membros pretendem com as interações.

Já o EU INTCEN tem o objetivo de fornecer análises e estratégias para os decisores europeus na área de combate ao terrorismo e trabalha juntamente com o *staff* militar, o Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE) e, por vezes, com a EDA.

Em relação à sua estrutura interna, o ambiente é muito restrito e formal para que não haja fuga e troca de informações indevidas, sendo que também o seu ambiente externo é muito privado. Os seus peritos são autónomos no melhoramento da esfera de inteligência da UE (Cross 2015).

Tal como no caso da EDA, há muito pouca evidência de que no Centro de Inteligência os peritos constituam uma comunidade epistémica, pois não há literatura que permita averiguar se a EDA e o Centro de Inteligência reúnem todas as condições de um perfil de uma comunidade epistémica, conforme acima descritas.

1.2 Aplicação das Comunidades Epistémicas a diferentes áreas de *policy* da UE

Como foi dito anteriormente, as comunidades epistémicas estão presentes em diversas áreas políticas e não só na área tratada nesta dissertação. De seguida, serão mostrados alguns exemplos de comunidades epistémicas na influência de processos políticos em áreas distintas.

O primeiro exemplo é descrito por Dave Toke no seu artigo publicado em 1999³ referente às comunidades epistémicas e aos grupos ambientais em áreas relativas a problemas ambientais. Toke (1999) compara os seus argumentos com os argumentos apresentados por Haas (1992) nos seus artigos. Os dois estudos de caso apresentados no

³ Cf. Toke (1999). Epistemic Communities and Environmental Groups. 1992, 97-102.

artigo referem-se aos problemas ambientais dos CFCs⁴ e da redução da Camada de Ozono e também ao problema da caça às baleias.

No que toca ao problema da caça às baleias, o autor vai buscar os argumentos de Peterson (1992) que refere que os grupos ambientais envolveram-se nas campanhas “Save The Whale” (Toke 1999, 98) em meados dos anos 70 e que envolveram também ações diretas da Greenpeace⁵. O argumento de Peterson ilustra que a comunidade epistémica relativa à caça das baleias tornou-se muito fragmentada devido aos argumentos dos ambientalistas que começaram a dominar o debate. Haas (1992), perante este argumento, explica-o como um exemplo da diferença entre comunidades epistémicas e grupos de interesse: “Quando confrontadas com anomalias que prejudicam as suas crenças, as comunidades epistémicas retiram-se do debate político, ao contrário dos grupos de interesse” (Haas 1992, 18). Este artigo de Toke (1999) permite que se perceba na literatura que, numa área científica mais ambiental, as comunidades epistémicas estão mais predispostas a uma fragmentação do que certos grupos de peritos.

Em relação aos CFCs e à Camada de Ozono, Haas⁶ descreve que as comunidades epistémicas ajudaram a desenvolver e a reforçar o Protocolo de Montreal em 1987⁷. Neste tema, existiam diferentes comunidades epistémicas que lidavam com CFCs, o que constituiu um problema de coordenação. Neste caso, é possível perceber-se que o grupo ambientalista conseguiu juntar diferentes problemáticas ambientais e demonstrar a eficácia dos refrigeradores livres de carbono⁸ (Toke 1999).

São visíveis as críticas às conclusões de Haas em relação ao papel dominante das comunidades epistémicas na formulação de ideias para a política ambiental, comparado com o papel dos grupos ambientais.

⁴ Clorofluorcarboneto – Composto baseado em carbono responsável pela destruição da Camada de Ozono e usado em gases de refrigeração, aerossóis e extintores de incêndios. Disponível em <http://www.theozonehole.com/cfc.htm> Consultado a 15 de Novembro de 2016.

⁵ Cf. *Greenpeace*. Disponível em <http://www.greenpeace.org/portugal/pt/> Consultado a 15 de Novembro de 2016

⁶ Haas, P. (1992), Banning Chlorofluorocarbons: epistemic community efforts to protect stratospheric ozone, *International Organization* Vol 46, 1, Winter 1992, 1-35.

⁷ O **Protocolo de Montreal** teve como objetivo fazer com que os países se comprometessem a substituir o uso do CFCs e de outras substâncias que contribuem para a destruição da Camada de Ozono. Disponível em <http://camada-de-ozonio.info/protocolo-de-montreal.html> Consultado a 15 de Novembro de 2016.

⁸ Elemento químico.

Dunlop (2000) faz uma revisão e argumenta perante o artigo de Toke. A autora critica Toke pois os argumentos deste “recaem sobre uma leitura errada da influência e das origens filosóficas da abordagem” (Dunlop 2000, 137).

Em 2010, Dunlop escreveu um artigo⁹ sobre as comunidades epistémicas na área do crescimento hormonal na União Europeia. O seu objetivo é direcionado para as implicações da autonomia das comunidades epistémicas pelos conselhos que dão e com os objetivos de delegação (eficiência e credibilidade) que estas são capazes de satisfazer.

Este estudo apresenta dois tipos de comunidades epistémicas que se distinguem pelo nível operacional e pela sua autonomia informal. Existem comunidades epistémicas que são compostas por membros selecionados pelos decisores políticos e que o seu trabalho é controlado, denominadas como governamentais; e existem outras que são compostas por peritos, que trabalham em conjunto numa determinada área, e que necessitam de um elevado nível de autonomia dos decisores políticos que pedem os seus conselhos, denominadas como evolucionárias (Dunlop 2010).

De acordo com estes dois estudos de caso, Dunlop (2010) concluiu que na eficiência e na credibilidade, os diferentes tipos de comunidades epistémicas comportam-se de maneira diferente e adaptam-se ao tema e ao processo político.

Este artigo permite observar que existem vários tipos de comunidades epistémicas e que não são todas iguais, mas que estão presentes em muitas áreas e que estas se adaptam consoante a problemática apresentada.

Um outro exemplo de aplicação das comunidades epistémicas em áreas de *policy* da União Europeia é na área das reformas das políticas. Marier (2008) apresenta o exemplo da reforma da pensão na Suécia que gerou uma das maiores discussões sobre o assunto. Cinco parlamentares suecos com a ajuda de peritos criaram a discussão sobre a reforma de pensões e são vistos como uma comunidade epistémica bem-sucedida pois apresentam as características ideais que formam as comunidades epistémicas, estavam empenhados em encontrar uma solução para o sistema das pensões e criaram incentivos para que os decisores políticos lhes prestassem atenção.

⁹ Dunlop (2010). Epistemic communities and two goals of delegation: hormone growth promoters in the European Union. *Science and Public Policy* 37 (3): 205–217.

Esta comunidade epistémica, sendo política teve acesso privilegiado ao Estado e conseguiu incorporar os resultados diretamente nas propostas políticas pois estava presente em todas as fases do processo. A sua influência era tal que conseguiu moldar os objetivos do governo, difundiu novas ideias e enquadrou o debate político como uma “batalha entre a sua proposta versus o *status quo*” (Marier 2008, 529).

Pode-se também verificar a existência de comunidades epistémicas nas políticas de concorrência pois estas são o maior canal influenciador nesta área da União Europeia, que se formaram devido ao desenvolvimento da própria lei da concorrência (Waarden e Drahos 2002). Devido à complexidade da área, é necessário recorrer a especialistas e são eles que fazem parte da comunidade epistémica. Esta funcionou como “um canal de troca de informação, de aprendizagem, de imitação e para a transferência de conceitos legais e argumentos” (Waarden e Drahos 2002, 928). É uma típica comunidade epistémica.

Na área de *high politics*, é Antoniadou (2003) que escreve um artigo sobre as comunidades epistémicas no mundo da política. O seu objetivo é focado no papel das comunidades na construção das políticas mundiais, abrindo uma porta para o estudo sobre este tema. É um artigo importante para a literatura na área de *high politics* e para o tema desta dissertação, pois permite uma análise que não é habitual e que não existe na literatura.

Para concluir, considera-se que uma comunidade epistémica é uma rede de profissionais com reconhecimento numa determinada área e que exerce a sua influência junto dos decisores políticos no seio dos processos de decisão. São comunidades que apresentam certas características para que a sua influência seja bem-sucedida. A sua aplicação passa por áreas mais científicas do que políticas, como por exemplo, em áreas de crescimento hormonal, de utilização de CFC's, problemas ambientais e extinção de animais. A literatura não apresenta informação suficiente sobre a atuação das comunidades epistémicas em áreas de *high politics* e é necessário perceber-se como estas funcionam numa área considerada importante pois implica com o quotidiano dos cidadãos europeus.

Este primeiro capítulo teórico contribui para a dissertação na medida em que apresenta a definição de comunidades epistémicas, os seus métodos e as suas limitações, assim como a aplicação das comunidades a diferentes áreas de *policy* da União Europeia. Pode-se afirmar que a aplicação das Comunidades Epistémicas está mais virada para as áreas da ciência do que propriamente para as áreas da política.

É notório que a EDA e o SEAE fazem parte da arquitetura institucional da UE e trabalham em conjunto com o Centro de Inteligência para o combate ao terrorismo, mas, no entanto, não há informação suficiente para aferir se podem ser considerados uma comunidade epistémica. É essencial salientar que este capítulo permite perceber qual a lacuna presente na literatura em relação ao tema e qual é o melhor que se deve tomar na presente dissertação.

CAPÍTULO 2

Política Externa e de Segurança Comum

Este capítulo tem como objetivo apresentar a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) no contexto da ação externa da UE, o seu início e o desenvolvimento ao longo dos anos. É importante referir as diversas áreas da ação externa da UE e o problema da coerência que por vezes lhe é apontado.

Também se pretende analisar as Estratégias de Segurança para a UE apresentadas pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e Política de Segurança, assim como as mudanças presentes na PESC desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Para o cumprimento destes objetivos, o capítulo está estruturado em três partes: a primeira foca-se na PESC no contexto da ação externa da UE, desde o Tratado de Roma ao Tratado de Nice; a segunda parte é referente à Estratégia Europeia em Matéria de Segurança em 2003; e a última parte trata as mudanças da política e ação externa da UE depois do Tratado de Lisboa com um primeiro ponto sobre o Alto Representante e um segundo sobre o Serviço Europeu de Ação Externa.

2.1 A PESC no contexto da ação externa da UE

A construção europeia tem-se focado, principalmente, nos aspetos económicos, ou seja, na construção de um mercado comum com a ideia de uma cooperação no domínio da política internacional. Esta relação entre os aspetos económicos e a política internacional deve-se ao facto de a não ratificação do Tratado sobre o projeto de uma Comunidade Europeia de Defesa pela Assembleia Nacional Francesa, em 1954, ter orientado a construção europeia principalmente para o domínio económico (Coelho e Martins 2004).

No Tratado de Roma e durante alguns anos da construção europeia, a expressão “política externa comum” não aparecia nos Tratados, mas havia uma necessidade que emergia já que os Estados-membros fortaleciam laços económicos com o resto do Mundo.

Também no início dos anos 60, as propostas apresentadas pela França não foram bem-sucedidas e foi apenas com o Relatório Davignon¹⁰, apresentado em 1970, na Cimeira de Luxemburgo que se deu início à Cooperação Política Europeia (CPE) que foi institucionalizada com o Acto Único Europeu em 1987. A CPE consistia, essencialmente, na realização de consultas entre os Estados-Membros sobre as questões referentes à política externa.

Três anos mais tarde, um relatório sobre o funcionamento da CPE foi apresentado e foi decidida a intensificação das reuniões e a criação de um Grupo dos Correspondentes Europeus que eram responsáveis pelo acompanhamento da CPE.¹¹

Desde a Cooperação Política Europeia, iniciada em 1970 e, consequentemente a partir do seu desenvolvimento, que existe um debate sobre o processo e a sua ligação às instituições centrais na Comunidade Europeia (Nuttall 1992). O Conselho Europeu veio trazer à CPE uma melhor coordenação devido à definição da política geral pelos chefes de Estado e de Governo. Lado-a-lado com este desenvolvimento estavam outras instituições comunitárias e outras políticas (Cameron, 1998).

Em 1985, o relatório do Comité Dooge apresentava propostas em relação à política externa. Este relatório conduziu ao Acto Único Europeu, antecedendo o início da Conferência Intergovernamental, que permitiu a institucionalização da CPE e do Grupo dos Correspondentes Europeus. Neste momento, os objetivos da CPE estenderam-se a todas as questões da política externa¹². Foi com o Acto Único Europeu, em 1986, que a cooperação intergovernamental foi formalizada no âmbito da cooperação política europeia.

Nos anos 1990, a União Europeia atingiu um alto nível de integração económica com a introdução da moeda única e o mercado único e por isso foram necessários a criação e o alargamento da PESC.

Anos mais tarde, a Conferência que conduziu ao Acto Único Europeu voltou a introduzir uma novidade no Tratado da União Europeia, assinado em Maastricht, em

¹⁰ Pedido pelos Chefes de Estado e de Governo para o estudo das possibilidades de evoluir no plano político.

¹¹ Cf. Euro-Lex (s.d.) Ref. a19000. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3Aa19000> Consultado a 15 de Maio de 2017

¹² Cf. Euro-Lex (s.d) Ref. A19000. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=URISERV%3Aa19000> Consultado a 15 de Maio de 2017.

1992, através de um título específico sobre uma política externa e de segurança comum. Assim, a CPE foi substituída pela PESC.

Foi nessa mesma altura que passou a haver “uma maior coordenação das políticas externas dos Estados-Membros com a criação de mecanismos comuns para alcançarem interesses partilhados” (Furness 2010, 3).

2.2 Ação Externa

Em 1945, a ideia de uma política externa comum no contexto da integração europeia era praticamente impossível. Porém, uma política externa da Comunidade Europeia contemporânea para 15 Estados-Membros emergiu com o objetivo de por fim às consecutivas guerras entre vizinhos que culminaram na Segunda Guerra Mundial (Smith 2002). Esta política externa aumentou, mais tarde, com o alargamento da Comunidade Europeia.¹³

Foi em 1951, com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), que passou a haver uma ligação política e económica entre os países europeus. Em 1957, com o Tratado de Roma, foi instituída a Comunidade Económica Europeia¹⁴.

Durante a década de 1960, os seis países fundadores continuaram a trabalhar para desenvolver formas para coordenar a política externa fora das instituições da CEE. A partir de 1973, outros Estados europeus começaram a aderir ao projeto¹⁵.

O ambiente político e económico, que era ainda resultado da Segunda Guerra Mundial, assistiu a “uma institucionalização de uma divisão ideológica e geográfica na Europa e à separação funcional de áreas políticas entre as diferentes organizações internacionais” (Smith 2002, 60). Estas diferenças foram difíceis de conter e à medida que a CEE ia implementando as provisões do Tratado de Roma, começou a criar um papel de política externa para si própria (Smith 2002), ou seja, as áreas de política e assuntos

¹³ Países fundadores: Alemanha, Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Países Baixos. Alargamento: 1973 – Dinamarca, Irlanda e Reino Unido; 1981 – Grécia; 1986 – Portugal e Espanha; 1995 – Áustria, Finlândia e Suécia; 2004 – Chipre, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia e República Checa; 2007 – Bulgária e Roménia e 2013 – Croácia. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/pt/policies/enlargement/>. Consultado a 1 de Março de 2018.

¹⁴ Cf. *A História da UE*. Disponível em https://europa.eu/european-union/about-eu/history_pt Consultado a 18 de Maio de 2017 e revisto a 1 de Março de 2018.

¹⁵ Cf. Portal União Europeia – *Alargamento da UE*. Disponível em https://europa.eu/european-union/topics/enlargement_pt Consultado a 18 de Maio de 2017 e a 1 de Março de 2018.

internos prolongaram-se para um plano externo da Comunidade permitindo que o projeto europeu atuasse em várias áreas da cena internacional.

São múltiplas as áreas da ação externa da UE. Em relação à política de Desenvolvimento, esta começou quando a França insistiu no tratamento preferencial para as suas ex-colónias e territórios no Tratado de Roma. Este desenvolvimento “é uma mistura de competência com responsabilidade partilhada entre os Estados-Membros e a UE” (Cameron 2011, 189). O artigo 130 do Tratado da União Europeia¹⁶ afirma que:

“A política de comunidade na esfera da cooperação do desenvolvimento, que deverá ser complementar às políticas seguidas pelos Estados-Membros, deve adotar: uma economia sustentável e desenvolvimento social dos países em vias de desenvolvimento e, em particular, os mais desfavorecidos entre eles; uma integração gradual e suave dos países em vias de desenvolvimentos na economia mundial e, uma campanha contra a pobreza nos países em vias de desenvolvimento.”

A política de Desenvolvimento europeia traz uma institucionalização e maior coordenação, que podem ser vistos através da criação de uma estrutura de gestão de crises, do crescimento do secretariado político, da introdução de um plano político e do cargo de Alto Representante para a PESC (Tonra 2003). A política de Desenvolvimento também inclui outros elementos como a ajuda humanitária, política ambiental, a política de troca, as migrações, assistência técnica, gestão de crises e o combate às doenças infecciosas.

A Comunidade Europeia começou, em 1992, com a Ajuda Humanitária. A criação da Direção-Geral de Ajuda Humanitária e Proteção Civil da Comissão Europeia¹⁷ permitiu a coordenação da assistência médica de emergência às vítimas de desastres naturais e de conflitos armados fora da UE. O seu objetivo é certificar-se que os serviços e as necessidades básicas cheguem às zonas de crise rapidamente e ajudar os mais necessitados independentemente da raça, religião e convicções políticas (Cameron 2011).

¹⁶ Cf. Euro-Lex (2016). Versão do Tratado de Lisboa. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2016:202:TOC>. Consultado a 1 de Março de 2018.

¹⁷ Cf. (s.d). *Ajuda Humanitária e proteção civil*. Disponível em https://europa.eu/european-union/topics/humanitarian-aid-civil-protection_pt. Consultado a 19 de Maio de 2017.

A ajuda humanitária não estava mencionada nos Tratados anteriores ao de Lisboa e estava apenas estabelecido no artigo 179, na formulação correspondente à política de desenvolvimento. Foi a partir do Tratado de Lisboa que a ajuda humanitária foi incluída no quadro da ação externa da UE, no Artigo 214 do Tratado de Funcionamento da União Europeia. Os seus princípios básicos passam pelo respeito pelo Direito Internacional e pelos princípios da imparcialidade, neutralidade e da não-discriminação; o processo decisório é o de codecisão; é necessário a criação de um corpo de voluntariado europeu para a ajuda humanitária “a fim de estabelecer o quadro de trabalhos para as contribuições de jovens europeus para as operações humanitárias da UE.”¹⁸ (Cameron 2011).

Em relação à política económica, desde o início que a integração europeia se centrava na redução das barreiras a trocas comerciais e no papel de proteção dos governos para com as indústrias (Hill e Smith 2011). Estas duas mudanças das políticas comerciais externas e da elaboração de políticas internas, necessitavam de uma política económica externa.

A Comunidade Europeia foi um importante ator económico internacional na década de 1960 e aumentou a sua influência nas décadas seguintes, quando conseguiu manter o seu processo de integração e as respostas aos desafios externos, ao mesmo tempo que passava pelo alargamento e políticas de expansão (Hill e Smith 2011).

Uma nova vaga de influência da Comunidade Europeia aconteceu no final da Guerra Fria e com entrada em vigor do Tratado de Maastricht em 1993, que trouxe uma inovação que passava pela criação de uma moeda única, o euro. Esta época foi de grande importância pois permitiu à UE desenvolver-se e tornar-se um ator internacional, permitindo um maior desenvolvimento da Política económica global. Também instituiu a União Económica e Monetária que foi posta na agenda em 1987. A União Económica e Monetária (UEM) iria envolver a coordenação de políticas económicas, uma moeda única, uma política monetária comum¹⁹ e a criação de “um sistema de bancos centrais com o Banco Central Europeu no centro que tinha a soberania da política monetária” (Hill e Smith 2011, 254).

Um dos problemas que sempre foi identificado no contexto da integração europeia

¹⁸Cf. Artigo 214 (5) do Tratado da União Europeia do Tratado de Lisboa.

¹⁹Cf. *What is the Economic and Monetary Union?* Disponível em https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/economic-and-monetary-union/what-economic-and-monetary-union-emu_en. Consultado a 19 de Maio de 2017.

em matéria de política e ação externa e que, ao longo dos anos, foi difícil solucionar foi a sua coerência. Desde cedo que o problema passa pela indefinição do que realmente é a UE, com os Estados-Membros a terem visões do futuro diferentes (Edwards 2013). Estas diferenças causaram problemas ao nível da sua coerência e consistência nos assuntos internacionais que apenas foram reconhecidos no Tratado da União Europeia²⁰, onde se afirma que “a União deve, em particular, assegurar a consistência das suas atividades externas como um todo no contexto das suas relações externas, da segurança, economia e políticas de desenvolvimento” (Edwards 2013). Estaria assim reconhecido o problema, mas não havia, no entanto, soluções nem formas descritas de como essa coerência e consistência iria ser conseguida. Existem dois tipos de coerência, a vertical e a horizontal:

- (1) a vertical é ao nível dos Estados-Membros e da UE, onde é necessária a concertação das políticas e posições dos Estados-Membros de acordo com a UE;
- (2) a horizontal é entre a PESC e as políticas externas da UE, onde tem que haver uma coordenação entre a esfera intergovernamental e supranacional da ação externa (Hill e Smith 2011).

2.3 A PESC: da CPE ao Tratado de Nice

Como dito anteriormente, foi apenas no Tratado de Maastricht, assinado em 1992, que a Cooperação Política Europeia foi transformada na Política Externa e de Segurança Comum. Esta constitui um pilar intergovernamental da UE e um importante elemento para a integração europeia, apresentada como um quadro de trabalho estruturado para a coordenação da política externa e de segurança, mas mantendo a sua natureza intergovernamental, tendo o Conselho Europeu como principal ator do processo de decisão (Devuyst 2012; Juncos e Pomorska 2008).

A União Europeia passaria agora a expressar a sua posição no âmbito internacional sobre os princípios fundamentais que se comprometeu a defender. A PESC inclui “todas as questões relacionadas com a segurança da União, incluindo o progressivo enquadramento de uma política comum de defesa que pode levar a uma defesa comum”²¹ (Tonra 2003, 2). O conceito de segurança tornou-se complexo e, por isso, a inclusão

²⁰ Versão do Tratado de Maastricht.

²¹ Cf. Artigo 17 do Tratado da União Europeia do Tratado de Maastricht.

formal das questões de segurança internacional no contexto das políticas da UE constitui uma das inovações da PESC. Esta inclusão permitia à UE antecipar situações de crise e que atuar em desafios de segurança, contribuindo para a manutenção de um ambiente internacional estável e seguro.

Com o Tratado de Amesterdão, as disposições da PESC foram revistas e os artigos 11º a 28º do Tratado da União Europeia passaram a ser consagrados à PESC, incluindo opções militares. O cargo de Alto Representante para a Política Externa também foi uma inovação em Amesterdão, apresentando-se como uma decisão importante em termos de política externa. O primeiro Alto Representante foi Javier Solana, que exerceu o mandato entre 1999 e 2009, apontado para o cargo pelo Conselho Europeu; entre 2009 e 2014 esta função foi desempenhada por Catherine Ashton.

O Tratado de Nice não trouxe mudanças relevantes relativamente à PESC. Veio contribuir para a PESC com a criação de “ações conjuntas” e “posições comuns”, que levariam a uma “cooperação reforçada” (Wessels e Bopp 2008, 11) no contexto da PESC. Esta cooperação reforçada tem o objetivo de “favorecer a realização dos objetivos da União, preservar os seus interesses e reforçar o processo de interação.”²² O Comité Político e de Segurança (COPS) é institucionalizado e “acompanhará a situação internacional nos domínios pertencentes à PESC”²³, passando a ter autorização do Conselho a tomar decisões neste âmbito.

Na PESC, a sua coerência e eficácia no que toca ao seu processo decisório é, de acordo com os Tratados, assegurada pelo Conselho e pelo Alto Representante. A sua coerência é duplamente assegurada pois é composta por uma estrutura, meios e métodos de trabalho criados em conjunto para um melhor funcionamento, assim como faz parte da competência do Conselho Europeu assegurar essa mesma coerência no momento de enunciar as linhas gerais.

Em relação à eficácia, as decisões são tomadas por unanimidade²⁴ e caso algum Estado-Membro bloqueie a adoção de um texto, o Tratado prevê medidas para ultrapassar o obstáculo. Caso seja uma decisão com implicações militares ou no domínio da defesa, existem duas possibilidades: “a abstenção construtiva” (Conselho da União Europeia,

²² Cf. artigo 20 do Tratado da União Europeia do Tratado de Lisboa (ex-artigos 27, 40, 43, 44, 45 do Tratado da União Europeia do Tratado de Nice).

²³ Cf. artigo 38 do Tratado da União Europeia do Tratado de Lisboa (ex-artigo 25 do Tratado da União Europeia do Tratado de Nice).

²⁴ Cf. Artigo 31 do Tratado da União Europeia do Tratado de Lisboa.

2002, 19) quando um Estado-Membro se faz acompanhar por uma declaração formal da sua abstenção e não aplica a decisão, mas aceita que a decisão vincule a UE; e o recurso à maioria qualificada quando um Estado-Membro invoca razões nacionais para se opor à decisão, pelo que o Conselho submete a questão à apreciação do Conselho Europeu. Esta última resulta do instrumento “opting-out” (Fink-Hooijer 1994, 196) que consiste na opção de um Estado-membro em não participar numa iniciativa, embora não impedido a sua prossecução pelos restantes. Este foi o mecanismo encontrado para ultrapassar a oposição da Dinamarca à participação na dimensão militar da PESC, e que condicionou a ratificação do Tratado de Amesterdão após o chumbo em referendo pelos dinamarqueses.

Com as ratificações dos Tratados europeus, a PESC tem-se desenvolvido em diversas áreas e os seus objetivos passaram a ser atingidos por ações conjuntas, afastando-se gradualmente de uma natureza estritamente intergovernamental.

É igualmente necessária a coordenação, na área da PESC, das políticas nacionais pois os atores supranacionais têm competências restritas (Juncos e Pomorska 2008).

Em relação ao âmbito da PESC, segundo Fink-Hooijer (1994), este não tem limite legal pois cobre todas as áreas da política externa e de segurança, incluindo o enquadramento de uma política de defesa comum. A PESC segue os seguintes objetivos: salvaguardar os valores comuns, os interesses e a independência da União; reforçar a segurança da União e dos Estados-membros; preservar a paz e aumentar a segurança internacional e desenvolver e consolidar a democracia e o respeito pelos direitos humanos.

Esta lista demonstra a ambição da UE de ter um papel mais visível internacionalmente.

A PESC constitui-se como uma política essencial no quadro da União Europeia envolvendo, por isso, vários atores da sua arquitetura institucional:

- (1) o Conselho Europeu, que define os seus princípios e orientações gerais, incluindo matéria de defesa;
- (2) o Conselho da União Europeia, que trata das questões da PESC ao nível da definição e execução política;

- (3) o Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum²⁵, que formula e executa as decisões políticas e conduz o diálogo com terceiros;
- (4) a Comissão Europeia, que está associada aos trabalhos efetuados no quadro da PESC, assegurando a sua coerência com outras áreas políticas da UE;
- (5) o Parlamento Europeu que é consultado sobre os aspetos gerais
- (6) os Estados-Membros que podem submeter à apreciação do Conselho Europeu qualquer questão relacionada com a PESC.²⁶

Em relação aos instrumentos, existem duas formas²⁷ da UE alcançar os seus objetivos em matérias PESC: a cooperação sistemática entre Estados-Membros na condução da política; e a implementação gradual da ação conjunta nas áreas em que os Estados-Membros têm interesses comuns. A cooperação sistemática é baseada numa troca de informação regular dos Estados-Membros com o Conselho sobre todas as matérias de interesse geral da PESC. A ação conjunta é um dos mais importantes *assets* da PESC, uma vez que se baseia numa política conjunta e permite uma ação específica, de caráter restrito, na resolução de um determinado conflito.

Porém, não só as alterações nos Tratados Europeus que influenciam a PESC. Segundo Juncos e Pomorska (2008), o alargamento da UE de 15 Estados-Membros para 25, depois para 27 e 28, em 2004, 2007 e 2013 respetivamente, trouxe vários problemas na área da PESC, no que toca à adoção de decisões e à introdução de “sensitive issues” (Juncos e Pomorska 2008, 493). Muitos dos problemas foram causados pela inadequação das próprias instituições da UE. As principais dificuldades identificadas são:

- (1) as divergências entre os novos e os antigos Estados-Membros;
- (2) problemas relativos ao tempo durante as reuniões; e
- (3) as disparidades na cultura dos novos Estados-Membros (Juncos e Pomorska 2008).

As autoras definem os comités da PESC como “corpos intergovernamentais que se reúnem em Bruxelas em vez das reuniões de ministros” (Juncos e Pomorska 2008,

²⁵ A partir do Tratado de Lisboa passa a designar-se Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de segurança.

²⁶ Cf. *Política Externa e de Segurança*. Disponível em https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_pt Consultado a 10 de Março de 2017.

²⁷ Cf. Artigo J.1(3) do Título V do Tratado da União Europeia do Tratado de Maastricht.

496). Estes incluem comités ao nível das embaixadas, como o COREPER II e o Comité Político e de Segurança; Comités militares e os grupos de trabalho da PESC. O papel destes comités passa pela discussão, elaboração e implementação das decisões da PESC e embora o foco seja no Conselho da União Europeia é ao nível dos comités que as decisões são discutidas, seja nas reuniões de grupos de peritos ou ao nível dos embaixadores.

“Os comités da UE são híbridos entre instituições formais para a tomada de decisão na negociação intergovernamental e poder político e informais para a deliberação e socialização. Ao mesmo tempo, alguns incluem peritos, onde a lógica de argumentação e conhecimento técnico têm um peso importante” (Quaglia, De Francesco, e Radaelli 2008, 156). Estes comités são vistos como uma cápsula e uma arena de aprendizagem com as principais características do processo de integração europeia que normalmente enfatizam os aspetos deliberativos e consensuais do processo de tomada de decisão, mas também permitem a troca de informação e são compostos por comunidades epistémicas. (Juncos e Pomorska 2008).

No caso da PESC, os peritos não ocupam um lugar tão importante pois os comités são maioritariamente compostos por diplomatas, ao contrário dos comités do pilar comunitário. No entanto, o desenvolvimento da PESD trouxe mais peritos ao nível militar para os comités.

Cross (2013) argumenta que a integração em matéria de segurança na UE é um resultado da influência de certas comunidades epistémicas pois estas “fornecem uma melhor explicação para a emergência de um espaço europeu de segurança” (Cross 2013, 45) que outras teorias da *governance*. De acordo com este autor, existem três razões para justificar o porquê de as comunidades epistémicas fornecem melhor explicação que outras abordagens:

- (1) o facto de darem poder e influência aos atores da UE;
- (2) o seu conhecimento permite que uma comunidade epistémica seja considerada fraca ou forte;
- (3) a possibilidade da identificação de normas substantivas pela comunidade epistémica que fornecem uma visão da evolução da área política (Cross 2013).

Esta perspetiva é relevante pois as comunidades epistémicas assumem um papel central no objeto de estudo da presente dissertação e é importante perceber-se que as

características e importância das comunidades epistémicas na área da segurança são as mesmas.

O Comité Militar da UE é central neste argumento pois pode ser considerado uma comunidade epistémica institucionalizada no contexto da PESC e que apresenta o mais alto número de representantes da corporação militar e que atua em todas as atividades militares na UE. “Como uma comunidade epistémica, o CMUE é coeso, com a sua riqueza de peritos, uma cultura rica de normas profissionais e valores comuns partilhados, reuniões informais frequentes e grandes níveis de confiança entre o grupo e entre os membros.” (Cross 2013, 55).

Como referido no capítulo teórico²⁸, existem quatro variáveis indispensáveis dentro de uma comunidade epistémica e que determinam a sua coesão: seleção e treino; qualidade e frequências das reuniões, normas profissionais partilhadas e cultura comum.

Cross (2013) mostra que o CMUE apresenta estas quatro variáveis:

(1) em relação à seleção e ao treino, os representantes militares atingem o topo do ranking durante uma média de 35 anos o que lhes permite ter experiência de carreira e instrução e na altura em que começam a trabalhar no CMUE já têm um alto nível de conhecimento e sabem como desenhar a estratégia militar no contexto de uma missão;

(2) as reuniões são um ponto importante para a coesão da comunidade epistémica, ou seja, quanto mais vezes se reunirem mais possibilidade existe de uma maior coesão e o CMUE reúne-se todas as semanas e reuniões de emergência são rapidamente agendadas em caso de crises;

(3) a qualidade e as normas profissionais são asseguradas pelo facto de os representantes militares falarem inglês ou francês e não ser necessário tradução, bem como pela adoção do procedimento do silêncio sobre as reuniões do Comité;

(4) os representantes militares têm todos uma cultura comum pois o seu percurso de carreira é semelhante e têm qualidades em comum, como por exemplo, a eficiência, uma atitude pró-ativa e a crença de que “nenhuma decisão é uma decisão em si” (Cross 2013, 58).

Como é possível verificar, Maia Cross tem um vasto conhecimento na área das comunidades epistémicas. Os seus contributos são relevantes para a presente dissertação

²⁸ Página 13.

pois permite observar, na literatura, como funcionam as comunidades, quais os seus instrumentos, os seus objetivos, as suas formas de atuar em cada área e quais são as comunidades epistémicas.

Em suma, até ao Tratado de Nice houve grandes alterações na política da UE. A sua evolução foi notória com a ratificação dos tratados europeus, mesmo algumas não sendo, à partida, tão perceptíveis.

Tanto na ação externa como na PESC, os atores e instrumentos são cruciais no cumprimento dos seus objetivos. Os atores presentes são o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, a Comissão Europeia, os Estados-Membros e o Alto Representante para a Política Externa e de Segurança. Em relação aos instrumentos, a cooperação sistemática, a cooperação reforçada e as ações conjuntas fazem parte da ação externa da UE e da PESC.

2.4 Documento Solana

Javier Solana, como Alto Representante para a Política Externa e de Segurança e Secretário-Geral do Conselho, apresentou em 2003 uma Estratégia Europeia em Matéria de Segurança com o título “Uma Europa Segura Num Mundo Melhor”, que ficou conhecido como ‘documento Solana’.

Esta estratégia foi apresentada numa altura em que “a Europa nunca foi tão próspera, segura e livre como hoje” (Secretariado do Conselho, 2003, 1) e pairava um período de paz e estabilidade na Europa.

Mesmo num período de estabilidade, a Europa continuava a ver-se confrontada com diversas ameaças em matéria de segurança. Um exemplo disso foi o conflito dos Balcãs, na década de 1990, que lembrou que a guerra ainda não tinha acabado e que uma União que reúne 25 Estados-Membros com milhões de habitantes pode ser considerada um ator global, com uma crescente convergência dos interesses e uma maior credibilidade e eficácia. A Europa tinha, assim, de assumir a sua responsabilidade na segurança global e na construção de um mundo melhor (Secretariado do Conselho, 2003).

A Estratégia Europeia em Matéria de Segurança (Secretariado Geral, 2003) apresentava vários desafios globais e ameaças. Em relação aos desafios, a Europa estava frente-a-frente com uma crescente abertura de fronteiras na sequência da Guerra Fria; a globalização contribuía para a liberdade e prosperidade de muitos, mas também era vista

como uma injustiça para outros e, por fim, este alargamento permitiu a intervenção de grupos não estatais em assuntos internacionais e, como consequência, permitia a vulnerabilidade da UE. Outros desafios passavam pelos recursos naturais, como a água, que iria agravar-se nas décadas seguintes devido ao aquecimento do planeta e também pela dependência energética.

Em relação às ameaças que a Europa enfrentava, estas eram “mais diversificadas, menos visíveis e menos previsíveis” (Secretariado do Conselho, 2003, 3).

O terrorismo representava uma ameaça em crescimento pois a vaga de atentados que ocorreu foi global e estava ligada ao extremismo religioso com carácter violento. A Europa tornou-se um alvo e uma base para o terrorismo, pois alguns países foram alvos dos atentados e noutros foram descobertas células da al-Qaeda. Também a proliferação das armas de destruição maciça (ADM) era considerada uma ameaça significativa para a Europa enfrentava devido:

(1) à corrida às ADM na região do Médio Oriente e a possibilidade da aquisição das mesmas por grupos terroristas, sendo este último o cenário mais preocupante;

(2) aos conflitos regionais que tiveram impactos diretos e indiretos nos europeus devido à sua proximidade;

(3) ao fracasso de Estados devido à má governação e às guerras civis, fatores que os debilitam internamente;

(4) à criminalidade organizada, considerada uma ameaça interna à segurança europeia mas que tem, igualmente, uma dimensão externa (Secretariado do Conselho, 2003).

Perante estas ameaças, o documento elaborado pelo Secretariado do Conselho (2003) descreve os instrumentos que a UE dispunha para enfrentar as ameaças:

(1) a aprovação do Mandado de Detenção Europeu e ações contra o financiamento do terrorismo;

(2) a criação de políticas de luta contra a proliferação de armas;

(3) em conjunto com os Estados-Membros, a intervenção para a resolução de conflitos regionais, para restabelecer uma boa governação, para promover a democracia e ajudar as autoridades locais a terem capacidade de atuar contra a criminalidade.

O seu principal objetivo centrava-se na construção de uma sociedade internacional mais forte, que respeite as regras e instituições que funcionam sem conflitos.

É importante que a política externa seja coerente e tenha uma eficácia na gestão das crises. A União Europeia precisa de ser mais ativa para conseguir cumprir os seus objetivos:

- (1) ter uma maior capacidade de atuação antes da deterioração dos países à sua volta;
- (2) ser capaz de mobilizar mais recursos para a sua defesa;
- (3) ter uma maior capacidade diplomática para a criação de um sistema que juntasse os recursos dos Estados-Membros com os das instituições da UE;
- (4) a necessidade de colaboração com os países vizinhos e com os parceiros;
- (5) uma maior coerência e conjugação de todos os instrumentos que a UE tinha disponíveis (Secretariado do Conselho, 2003).

Quille (2004) apresenta a sua visão da Estratégia Europeia de Segurança. O autor afirma que a abordagem compreensiva para que se possa compreender a segurança e políticas de estratégia está definida no documento e, mesmo que o conceito de segurança seja facilmente compreendido, a capacidade para que este seja coerente, ativo e capaz não é fácil de conseguir, sendo necessária a atenção redobrada dos Estados-Membros. O desafio que aqui se colocava passava pela implementação dos objetivos da UE da melhor forma e que iria determinar a sua eficiência e sucesso. “Requer ir além de um conceito compreensivo já acordado, para a sua implementação” (Quille 2004, 436).

Ainda no seguimento desta Estratégia Europeia em Matéria de Segurança, apresentada em 2003 e acolhida pelo Conselho, um relatório sobre sua implementação foi redigido²⁹, em cumprimento do mandato atribuído pelos chefes de Estado e de Governo da UE, e em associação com a Comissão Europeia é apresentado ao Conselho Europeu em 2008³⁰, por Javier Solana. Este relatório não substitui a ESS de 2003, mas atua como um reforço e uma oportunidade de examinar a evolução da UE em matéria de

²⁹ Cf. (2009) *Estratégia Europeia Em Matéria De Segurança – Uma Europa Segura Num Mundo Melhor*. Disponível em <http://www.consilium.europa.eu/pt/documents-publications/publications/2009/european-security-strategy-secure-europe-better-world/>. Consultado A 5 De Maio De 2017.

³⁰ Cf. (2008) *Report on the implementation on the European Security Strategy – Providing security in a Changing World*. Disponível em <https://europa.eu/globalstrategy/en/report-implementation-european-security-strategy-providing-security-changing-world> Consultado a 29 de Março de 2017.

segurança e o que se poderia melhorar. Em 2008, a UE continuava com estabilidade, o alargamento tinha aumentado a democracia pela Europa, verificava-se uma melhoria nas relações com os países vizinhos e no combate às crises e conflitos.

Assim como a UE evoluiu em matéria de segurança e defesa, também as suas ameaças se desenvolveram. O crime organizado e o terrorismo evoluíram e apareciam no seio das sociedades europeias. Estas duas ameaças continuam a ser consideráveis a par do tráfico humano, de armas e de drogas, juntamente com a fraude e a lavagem de dinheiro. A proliferação das ADM por grupos terroristas foi considerada a maior ameaça para a segurança da UE e o seu risco foi aumentando ao longo dos anos, apesar da atividade contínua na redução das mesmas. A pirataria está associada ao crime organizado e aparece como uma nova dimensão que resulta da fragilidade dos Estados. As pequenas armas e o seu tráfico estavam a ser combatidos pelo Conselho Europeu, que adotou a estratégia da UE para a continuação do desenvolvimento de atividades para combater esta nova ameaça.

A globalização criou muitas oportunidades, mas também trouxe novas ameaças e mais complexas. A preocupação sobre a dependência energética aumentou desde 2003 e a resposta da UE apresenta-se como uma política energética com dimensões internas e externas e um mercado energético mais unido. Outra ameaça é a alteração climática que a Estratégia Europeia de Segurança, em 2003, já tinha identificado e que foi descrita como uma “ameaça multiplicadora” (Comissão Europeia, 2008) e que pode levar a disputas sobre zonas marítimas, rotas de comércio e recursos inacessíveis.

Em relação à estabilidade na Europa, o relatório de 2008 afirma que esta tem vindo a crescer devido ao alargamento dos anos anteriores. A boa governação dos países vizinhos continuava uma preocupação e a Política Europeia de Vizinhança (PEV) apoiava a mudança ao mesmo tempo que apoiava o alargamento e o desenvolvimento. Para que este desenvolvimento seja bem-sucedido, tem que existir paz e segurança e, vice-versa, ou então “a paz não será duradoura” (Comissão Europeia, 2008, 8).

Assim, para a continuação de uma boa resposta por parte da UE em relação à segurança, esta tem que continuar a ser mais efetiva, tanto com ela própria como com os países à sua volta. É necessário um reforço da coerência através de uma melhor coordenação institucional e uma tomada de decisão mais estratégica.

Assim, a estratégia contribuiu para uma maior noção das ameaças à volta da Europa. Naquela altura a Europa confrontava-se com o terrorismo, a procura de ADM, a criminalidade organizada, o fracasso dos estados e os conflitos regionais. Os objetivos da estratégia passavam pelo combate às ameaças que enfrentavam com instrumentos e na construção de uma sociedade internacional mais forte.

2.5 A política e ação externa da UE no Tratado de Lisboa

Com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, em Dezembro de 2009, novas alterações ocorreram ao nível da PESC. Em primeiro lugar, o papel do Conselho Europeu foi reforçado no topo da hierarquia do processo de tomada de decisão e reconhecido como instituição formal da UE, para a qual foi criado o cargo de Presidente que, entre outras funções, representa a União em assuntos externos e de segurança.

O Tratado de Lisboa aboliu, formalmente, a estrutura dos pilares da UE,³¹ mas o carácter intergovernamental da PESC manteve-se, o que permitiu ao Conselho Europeu manter a responsabilidade direta sobre as questões neste domínio. Também é da responsabilidade do Conselho Europeu identificar os interesses e objetivos da PESC³², da ação externa da UE em geral³³, definir e adotar as decisões necessárias à prossecução da PESC, incluindo questões de defesa³⁴, determinar uma abordagem comum em qualquer assunto da política externa e de segurança³⁵, definir as estratégias da política europeia no desenvolvimento internacional³⁶ e estabelecer uma defesa comum para a UE³⁷.

Apesar das mudanças feitas pelo Tratado de Lisboa, a PESC “não afeta as responsabilidades dos Estados-Membros na formulação e conduta da sua política externa nem da sua representação nacional nas organizações internacionais” e estas provisões “não prejudicam o carácter específico da política de segurança e defesa dos Estados-Membros” (Conselho Europeu, 2007, 19).

³¹ Os três pilares vigentes desde Maastricht eram a Comunidade Europeia, a PESC e os Domínios da Justiça e dos Assuntos Internos. O pilar é constituído pela CECA e pela Euratom e refere-se aos domínios em que os Estados-Membros exercem, a sua soberania através das instituições comunitárias. O II pilar instaura a PESC e o pilar III diz respeito à cooperação nos domínios da justiça e dos assuntos internos. Para mais informações consultar <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0026>.

³² Cf. Artigo 26 (1) do Tratado da União Europeia.

³³ Cf. Artigo 22 do Tratado da União Europeia.

³⁴ Cf. Artigo 26 (1) do Tratado da União Europeia.

³⁵ Cf. Artigo 32 do Tratado da União Europeia.

³⁶ Cf. Artigo 26 (1) do Tratado da União Europeia.

³⁷ Cf. Artigo 42 do Tratado da União Europeia.

Assim, a UE deverá conduzir a PESC através:

(1) da definição das linhas gerais;

(2) da adoção das decisões que definam as ações a cargo da UE, as posições da UE e os entendimentos para a implementação dos pontos acima referidos;

(3) do reforço da cooperação sistemática entre os Estados-Membros na condução das políticas³⁸.

O Tratado de Lisboa removeu os termos de “posições comuns” e “ação comum”, relativos aos instrumentos da PESC.

Em relação aos atores, o Conselho e o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança asseguram a unidade, coerência e eficácia da ação da UE. As tarefas do Conselho da UE foram reconfirmadas com pequenas alterações ao Tratado de Nice e cabe a este, elaborar a PESC e adotar as decisões necessárias à execução desta política com base nas orientações dadas pelo Conselho Europeu³⁹.

Por seu lado, a Alta Representante e os Estados-Membros executam a PESC, utilizando os meios nacionais e os da União⁴⁰. A Comissão Europeia viu o seu papel de contacto com o Parlamento Europeu a ser substituído pela Alta Representante diminuindo, assim, o seu papel na PESC. Contudo, sendo a Alta Representante, simultaneamente, vice-presidente da Comissão Europeia, o papel desta última é apenas diminuído no contexto do processo decisório, de acordo com o qual só o Parlamento Europeu e o Conselho são consultados⁴¹.

O papel do Parlamento Europeu não sofreu grandes modificações. O Tratado de Lisboa inseriu o Alto Representante como o novo parceiro do Parlamento, a quem deverá informar e endereçar questões e recomendações⁴², o que permitiu o aumento da frequência de debates no Parlamento Europeu sobre a PESC (Wessels e Bopp 2008). Apesar desta alteração, e devido à manutenção do seu carácter, eminentemente, intergovernamental, o Tratado de Lisboa não vê o Parlamento Europeu como uma “fonte

³⁸ Cf. Artigo 25 do Tratado da União Europeia.

³⁹ Cf. Artigo 26 (2) do Tratado da União Europeia.

⁴⁰ Cf. Artigo 26 (3) do Tratado da União Europeia.

⁴¹ Cf. artigo 17 do Tratado da União Europeia.

⁴² Cf. Artigo 36 do Tratado da União Europeia.

legítima para esta parte central de coordenação da ação nacional” (Wessels e Bopp 2008, 15).

O processo de votação não sofreu quaisquer alterações com o Tratado de Lisboa e a unanimidade continua o padrão para o processo de decisão na PESC, exceto nos seguintes casos onde a deliberação é feita por maioria qualificada:

(1) sempre que adote uma decisão que defina uma ação ou uma posição da UE com base numa decisão do Conselho Europeu sobre os interesses e objetivos estratégicos da União;

(2) sempre que adote uma decisão que defina uma ação ou uma posição da UE sob proposta do Alto Representante apresentada na sequência de um pedido específico que o Conselho Europeu lhe tenha dirigido por iniciativa própria ou por iniciativa do Alto Representante;

(3) sempre que adote qualquer decisão que dê execução a uma decisão que defina uma ação ou uma posição da UE;

(4) sempre que nomeie um representante especial nos termos do artigo 33⁴³.

Wessels e Bopp (2008), apresentam duas leituras sobre as mudanças do Tratado de Lisboa relativamente à PESC. A primeira leitura interpreta as provisões da PESC como um grande avanço para o estabelecimento de uma identidade europeia forte e em crescimento, que reforçou a sua identidade internacional como um ator com capacidades militares para a implementação dos seus objetivos; a segunda leitura demonstra que as provisões do Tratado podem ser interpretadas como um tipo de “intergovernamentalismo racionalizado” (Wessels, 2001, 204) de acordo com o qual, segundo os autores, os chefes de Estado e de Governo concedem poder limitado à Comissão Europeia e ao Parlamento Europeu, permanecendo a unanimidade como processo de votação no Conselho da UE e o Conselho Europeu como papel central da PESC.

2.6 Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança

O Alto Representante é um ator importante em matérias da PESC e o seu papel foi alterado com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa. Passou a assumir mais responsabilidades, pois agora contribui para a elaboração da política com propostas e

⁴³ Cf. Artigo 31 do Tratado da União Europeia.

assegura a execução das decisões adotadas pelo Conselho e pelo Conselho Europeu⁴⁴. Representa também a UE no âmbito da PESC, conduz o diálogo político, exprime a posição da UE nas organizações e conferências internacionais⁴⁵ e coordena o trabalho da Comissão Europeia em matéria de relações externas da UE. As alterações introduzidas neste cargo, presente deste o Tratado de Amesterdão, visam melhorar a representação internacional da UE.

Uma das funções do Alto Representante passa também pela Agência Europeia de Defesa. Esta agência de desenvolvimento das capacidades militares tem como objetivo identificar as necessidades operacionais, prestar assistência ao Conselho no melhoramento das capacidades militares, participar na definição de uma política europeia de capacidades e de armamento e executar as medidas úteis para reforçar a base industrial e tecnológica de defesa⁴⁶.

Conforme referido, o Alto Representante atua como chefe da política externa da UE e Vice-Presidente da Comissão Europeia, combinando os gabinetes anteriores do Alto Representante para a Política Externa e de Segurança e do comissário para as Relações Externas (Wessels e Bopp 2008).

Com o seu “chapéu do Conselho” (Paul 2008, 16), o Alto Representante preside ao Conselho dos Negócios Estrangeiros e conduz a política externa da União conforme exigido pelo Conselho. Com o seu “chapéu da Comissão”, é um membro e vice-presidente do colégio de comissários e exerce as responsabilidades da Comissão em matéria de ação externa da UE. Com o Tratado de Lisboa, em matéria de política externa, Comissão Europeia e o Conselho passaram a funcionar sob um mesmo chapéu, fundindo as áreas referentes a cada instituição⁴⁷.

As suas principais responsabilidades são a iniciativa e preparação da agenda; a construção de consenso e coordenação; a representação e negociação; a implementação e manutenção de paz. É um vasto campo de responsabilidades que o Alto Representante tem e, para ser bem-sucedido, tem que ter uma estrutura forte e os recursos necessários ao seu dispor. Os seus principais recursos são o Serviço Europeu de Ação Externa, as

⁴⁴ Cf. Artigo 27 (1) do Tratado da União Europeia.

⁴⁵ Cf. Artigo 27 (2) do Tratado da União Europeia.

⁴⁶ Cf. Artigo 42 (3) do Tratado da União Europeia.

⁴⁷ Cf. Artigo 18 do Tratado da União Europeia.

delegações da UE e os representantes especiais, pois o Tratado de Lisboa equipou-o com os recursos necessários ao cumprimento das suas funções (Paul 2008).

Em relação à sua relação com outros atores da arquitetura institucional da UE, o Alto Representante está “no meio de uma complexa rede de atores” (Paul 2008, 21). As suas relações são importantes pois depende delas para conseguir afirmar o seu peso político e a sua influência.

Neste momento, é Federica Mogherini que, desde 2014⁴⁸, assume o papel de Vice-Presidente da Comissão Europeia mantendo esta instituição como primeira escolha para as ligações com o cargo de Alto Representante.

2.7 Serviço Europeu de Ação Externa (SEAE)

Como referido anteriormente, o SEAE é o serviço diplomático da UE e o seu objetivo é garantir uma maior coerência e eficácia da Política Externa da UE e reforçar a influência da União Europeia a nível mundial. Ajuda o Alto Representante a desempenhar as duas funções e é composto por funcionários do Secretariado-Geral do Conselho e da Comissão Europeia e a sua organização e desempenho são estabelecidos por decisão do Conselho⁴⁹.

O trabalho preparatório para o SEAE facilitou a decisão formal sobre o serviço começar a funcionar assim que o Tratado de Lisboa fosse assinado e esta tarefa foi delegada ao Alto Representante, à Comissão Europeia e aos Estados-Membros. A sua primeira tarefa foi assistir o Alto Representante em todas as suas funções e terá que se empenhar “na coordenação, planificação, preparação da agenda, monitorização, coleta de informação, análises, manutenção de crises, representação, negociação e talvez implementação de programas” (Paul 2008, 24).

Presente desde o Tratado de Lisboa, o SEAE promove a paz através de apoio político, económico e prático, garante a segurança ao abrigo da PESC, mantém boas relações com os vizinhos mais próximos da UE através da Política Europeia de Vizinhança, presta ajuda ao desenvolvimento humanitário e dá resposta a situações de

⁴⁸ Cf. (2016) *High Representative/Vice-President*. Disponível em https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3598/high-representativevice-president_en Consultado a 22 de Março de 2017.

⁴⁹ Cf. Artigo 27 (3) do Tratado da União Europeia.

crise, contribui para a luta contra as alterações climáticas e trata questões relacionadas com os direitos humanos⁵⁰. Trabalha em cooperação com os serviços diplomáticos nacionais e “deve incluir representantes de departamentos relevantes do Secretariado Geral do Conselho e da Comissão, assim como staff dos serviços diplomáticos nacionais dos Estados-Membros”⁵¹, o que permite a combinação de elementos intergovernamentais e supranacionais (Wessels e Bopp 2008).

O seu processo de implementação focou-se primeiro ao nível da sede e das instalações, onde o SEAE começou o um trabalho muito limitado que mais tarde iria ser alargado (Paul 2008).

As suas linhas gerais de responsabilidade estão traçadas, mas as suas políticas continuam uma questão em aberto. Em relação às suas responsabilidades, o SEAE compreende todos os serviços da PESC, os serviços geográficos, temáticos e relações com as Nações Unidas. Os dossiers geográficos da Comissão Europeia também passam para o SEAE, tal como as futuras delegações da UE, pois trata-se de uma fusão de competências, passando de uma estrutura que dependia apenas da Comissão Europeia para uma com inclusão de representantes do Conselho. Para além disso, o SEAE assume, igualmente, a presidência dos grupos de trabalho do Conselho de Política Externa ligados diretamente à PESC e assiste os representantes especiais.

De acordo com Paul (2008, 26), o serviço pode ser considerado *sui generis*, ou seja, “organizacionalmente independente da Comissão e do Conselho”. Esta é a natureza que melhor encaixa no SEAE e que fará com que o serviço seja mais autónomo da Comissão do que as agências comunitárias, mas não tão próximo do Conselho como as agências da PESC. Por fim, a sua posição terá que ter condições básicas que sejam consensuais. Primeiro, precisa de autonomia orçamental; em segundo, deve ter autoridade e, em terceiro, precisa de personalidade legal.

Ao longo dos anos, o SEAE tem vindo a desenvolver-se, mas sempre com os seus objetivos em foco. Em 2013, o SEAE apresentou um relatório anual das atividades de 2012⁵² e a maior preocupação era a consolidação dos sistemas e das estruturas internas e também a evolução de um sistema coerente. De acordo com este documento, a

⁵⁰ Cf. *Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)*. Disponível em https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_pt Consultado a 23 de Março de 2017.

⁵¹ Cf. Artigo 27 (3) do Tratado da União Europeia.

⁵² Cf. *EEAS Annual Activity Reports*. Disponível em: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/3625/annual-activity-reports_en

incorporação de diferentes staffs dos Estados-Membros e das instituições europeias e a divisão de tarefas por função foram conquistas bem-sucedidas, o que permitiu o reforço da coerência e união da política de staff.

No ano de 2013, o SEAE continuou a construir a sua capacidade institucional. Os principais objetivos para esse ano foram “o reforço das diferentes componentes da sua arquitetura, aumentar a coesão entre departamentos e a racionalização das modalidades operacionais” (SEAE 2014, 6). Para que fosse possível a inclusão de outras instituições da UE, incluindo representantes do Parlamento Europeu, o SEAE começou a publicar vários textos para além dos recursos dos tratados. Nesse ano, o SEAE não apresentou fraquezas e continuou a aplicar o processo para a implementação (SEAE 2014).

Em 2014, a construção do SEAE continuou e o progresso foi consolidado e as iniciativas foram usadas para um maior desenvolvimento no seu papel desde que de acordo com o Tratado de Lisboa. No mesmo ano, as reformas das regulações do staff e um novo método para a revisão anual dos salários foram implementados (SEAE 2015).

Em 2015, a consolidação do SEAE continuou com sucesso. A nova Alta Representante, Federica Mogherini adaptou o organograma para conseguir uma melhor organização. A rede de trabalho das delegações não sofreu quaisquer alterações, mas a reforma do seu apoio administrativo começou a ser implementada, com o objetivo de melhorar o apoio às delegações através de recursos e peritos (SEAE 2016). Uma novidade foi o questionário apresentado entre o staff do serviço que permitiu a observação do empenho do staff como uma só organização.

Assim, é notório que o SEAE se tem desenvolvido e trabalhado para manter a sua coerência, aumentar a sua capacidade de trabalho, melhorar o apoio às instituições da UE e também para atingir os seus objetivos.

Também é notório que o SEAE, com a sua implementação com o Tratado de Lisboa, passou a desempenhar funções que englobavam vários temas da UE, e assim, passou a existir um serviço diplomático da União Europeia. O SEAE e a Alta Representante na altura, Catherine Ashton, de acordo com as definições da agenda, tentaram “ganhar atenção” e “construir credibilidade”(Vanhoonacker e Pomorska 2013, 1316) para as suas prioridades.

Pomorska e Vanhoonacker (2013) analisam as estratégias, começando por afirmar que para se ganhar atenção para um determinado assunto é preciso mobilizar apoios e

despertar interesses. A primeira passa pelo “envolvimento e exclusão de diferentes atores” (Vanhoonacker e Pomorska 2013, 1319) e na segunda, o interesse pode ser despertado pelo uso de “grandes palavras” ou pela abordagem de pequenos passos. Em relação à construção da credibilidade, as duas estratégias são a construção da capacidade e a reivindicação da autoridade. A primeira é muito relevante pois é a partir dela que “a condição de ser um ator aceite num certo domínio é ter posse de capacidades organizativas” (Vanhoonacker e Pomorska 2013, 1319) e a segunda é necessária pois “numa arena institucional complexa como é a UE, não é só importante ter experiência no conteúdo mas também é preciso ter staff com boa compreensão dos processos relevantes e com capacidades de negociação desenvolvidas.” (Vanhoonacker e Pomorska 2013, 1319).

Ao longo do seu cargo como Alta Representante, Catherine Ashton e o SEAE utilizaram as quatro estratégias anteriormente referidas para conseguirem alcançar as suas prioridades e objetivos relativamente à política externa e à área da PESC, que acabaram por serem bem-sucedidas. Apesar de estarem mais focados nos problemas internos e não tanto com a mobilização de apoios, a Alta Representante conseguiu articular as prioridades para implementar o SEAE e aumentar as parcerias com a vizinhança (Vanhoonacker e Pomorska 2013).

Assim, tendo em conta que o SEAE é o serviço diplomático da UE, mas que utiliza estratégias e meios que lhe permitam ter mais capacidade, apoio e visibilidade em relação às propostas e até mesmo às políticas nas áreas da sua competência, que é formado por um conjunto de staff com o mesmo objetivo e que, ao longo dos anos, se foi tornando cada vez mais coerente e eficaz no seu trabalho, será possível considerá-lo uma comunidade epistémica no contexto da formulação da Estratégia Global da União Europeia?

Perante a revisão da literatura e os objetivos para este segundo capítulo, é possível observar-se que a Política Externa e de Segurança Comum sofreu alterações com as sucessivas revisões dos Tratados europeus. As alterações foram diversas e ocorreram principalmente com o Tratado de Lisboa em 2009 no qual foram introduzidos o cargo de Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e o Serviço Europeu de Ação Externa. Estes cargos têm responsabilidades acrescidas e funções que são separadas, mas que se relacionam, pois, estes dois serviços trabalham juntos e o SEAE

auxilia a Alta Representante. Estes dois novos serviços procuram aperfeiçoar a capacidade da UE de garantir a sua coerência e eficiência na ação externa.

Na PESC, é possível identificar-se comunidades epistémicas através do seu comité militar pois apesar de estes serem compostos por peritos e profissionais, são um grupo que trabalha para os mesmos resultados e com os mesmos objetivos. Um exemplo dado é o Comité Militar da UE que tem todas as características de uma comunidade epistémica e que participa em todas as atividades militares, o que permite uma maior influência nas políticas de segurança e defesa da UE. É importante também que sejam consideradas tanto as comunidades epistémicas fortes como as fracas, porque apesar da influência não ser ao mesmo nível, não a deixam de exercer.

O início de uma longa caminhada sobre as estratégias de segurança para a Europa, começou em 2003 com Javier Solana quando apresentou a Estratégia Europeia em Matéria de Defesa “Uma Europa Segura num Mundo Melhor”. Esta estratégia contém a identificação das ameaças crescentes em redor e na UE e as estratégias para as combater e limitar.

Em 2007, foi apresentado pelo Conselho Europeu um relatório sobre as conclusões da Presidência⁵³ que iniciou uma nova etapa na Estratégia da UE, que permitiu a abertura de um novo caminho para uma nova estratégia. É no contexto dos seus relatórios anuais que o Conselho Europeu apresenta a necessidade de um ajuste e de uma reformulação no momento em que o Tratado de Lisboa começa a aparecer e que “proporcionará um quadro institucional estável e duradouro” (Secretariado Geral do Conselho 2007, 2), onde “não se preveem alterações num futuro próximo, de modo que a União poderá consagrar-se inteiramente aos desafios políticos concretos que se avizinham, designadamente as alterações climáticas e a globalização” (Secretariado Geral do Conselho 2007, 2).

É também neste relatório que o Conselho Europeu afirma que a Estratégia de Segurança Europeia de 2003 “tem-se revelado muito útil, proporcionando o enquadramento adequado à sua política externa” (Secretariado Geral do Conselho 2007, 24) mas, no entanto e vendo as missões da PESD, recomenda a Javier Solana, Alto Representante na altura, que “em estreita cooperação com os Estados-Membros, a

⁵³ Cf. Conselho Europeu (2007) *CONCLUSÕES DA PRESIDÊNCIA*. Disponível em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16616-2007-REV-1/pt/pdf>. Consultado a 28 de Fevereiro de 2018.

analisar a implementação da Estratégia, tendo em vista propor elementos para uma melhor execução e, se adequado, elementos complementares, a aprovar pelo Conselho Europeu de Dezembro de 2008” (Secretariado Geral do Conselho 2007, 24).

Inicia-se assim uma nova etapa na UE com o objetivo de rever a implementação da Estratégia de 2003.

CAPÍTULO 3

A Estratégia Global da União Europeia

3.1 Revisão da Estratégia de Segurança Europeia de 2003

No seguimento do capítulo anterior, com o pedido do Conselho Europeu, em 2007, a Javier Solana para analisar a implementação da Estratégia inicia-se uma etapa de revisões e relatórios da Estratégia de 2003.

É fundamental lembrar que, em 2008, uma crise económica e financeira instalou-se na Europa, trazendo consigo consequências que a abalaram. É neste contexto que debates e seminários sobre a implementação da Estratégia de 2003 tiveram lugar em diversas cidades.

A 30 de Outubro de 2008 Javier Solana, como Alto Representante da UE para a PESC, discursou na Conferência Anual do Instituto de Estudos de Segurança da UE⁵⁴. Solana inicia a conferência dizendo que 2008 foi um ano particular devido à crise financeira que se iniciou e ao facto de que esta crise fez com que se deixasse tudo o resto em segundo plano. Segundo Solana (2008a) esta é uma questão que vale a pena analisar devido às consequências que apresenta para a política externa. Em primeiro lugar, o diagnóstico confirma que a globalização continua a ser a força dominante que forma o Mundo, mas que “uma integração europeia é uma tentativa para a resolução deste dilema” (Solana, 2008a, 1).

Em relação às consequências da crise, a principal reside na transferência do poder, tanto material como ideológico, de Oeste para Este. Independentemente da crise, “a antiga agenda” (Solana, 2008a, 2) não foi esquecida. Os desafios considerados globais, como o clima, o terrorismo global, a não proliferação, a pobreza, assim como as crises regionais continuam urgentes.

Na Europa, as respostas têm sido positivas tanto para a crise económica e financeira como para a crise política na Geórgia, mas é necessária uma formulação da agenda e uma maior atenção e urgência para uma política externa da UE credível, onde esta tem que criar ideias para abrir espaço a reformas institucionais. (Solana, 2008 a, 6).

⁵⁴ Cf. ISS-EU (2008) 2008 *Annual Conference - Partnerships for effective multilateralism: managing global crises*. Disponível em <https://www.iss.europa.eu/content/2008-annual-conference-partnerships-effective-multilateralism-managing-global-crises>. Consultado a 27 de Setembro de 2017.

Solana (2008a) termina a conferência afirmando que para as alterações na política externa funcionarem “é preciso o Tratado de Lisboa. Precisamos do Tratado para uma maior coerência e liderança que irá fornecer” (Solana 2008a, 6).

É interessante a relação deste discurso de Solana com a Estratégia de 2003, pois os desafios apresentados, tanto na Estratégia como no próprio discurso, continuam a existir e a serem considerados urgentes. Todavia, o facto destes desafios e ameaças continuarem presentes é preocupante, pois significa que a UE ainda não se encontra ao nível das ameaças para as conseguir extinguir ou, pelo menos, para as conter e não se espalharem nem se intensificarem.

Em Dezembro de 2008, Javier Solana, tal como pedido pelo Conselho Europeu em 2007, apresentou um Relatório sobre a Implementação da Estratégia de Segurança Europeia⁵⁵ - “Providing Security in a Changing World”⁵⁶.

Solana (2008b) começa o relatório argumentando que “passado cinco anos da Estratégia de Segurança Europeia, a UE carrega maiores responsabilidades do que em qualquer outro momento na sua história” (Solana 2008b, 1). A UE mantém a sua estabilidade e a globalização trouxe novas oportunidades, como o crescimento nos países em desenvolvimento, mas também gerou novas ameaças mais complexas e mais perigosas – o aquecimento global está a alterar a face do nosso planeta; os sistemas de informação e o abastecimento de energia estão mais vulneráveis, no entanto “a Europa irá erguer-se a estes novos desafios, como fez no passado.” (Solana 2008b, 1).

Ao nível global, a Europa deve liderar a mudança na ordem multilateral. Esta deve continuar as suas parcerias com as Nações Unidas, a NATO e os Estados Unidos da América para que haja uma maior cooperação na gestão das crises.

O primeiro tópico do relatório refere-se às ameaças principais e aos desafios globais. Em 2003, a Estratégia apresentou as ameaças aos interesses da UE e, cinco anos mais tarde, essas mesmas ameaças não desapareceram, sendo que algumas tornaram-se mesmo mais perigosas e complexas. As Armas de Destruição Maciça, consideradas “potencialmente a maior ameaça para a segurança da UE” (Solana 2008b, 3) foram

⁵⁵ Cf. (2008). *Report on the Implementation of the European Security Strategy – Providing Security in a Changing World*. Disponível em https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/reports/104630.pdf. Consultado a 20 de Outubro de 2017.

⁵⁶ Escrito no idioma original por questões de correta interpretação.

aumentando ao longo dos anos pois alguns países, como o Iraque e a Coreia do Norte, não confiam na comunidade internacional. A abordagem adotada em 2003 em relação a estas armas deve ter continuidade com uma maior ação política e financeira.

Em relação ao terrorismo e ao crime organizado, as ameaças são diárias, mas tornou-se possível uma maior ação contra estas devido à Estratégia Contra Terrorismo da UE, de 2005, que segue uma abordagem com quatro pontos:

- (1) a prevenção da radicalização e recrutamento;
- (2) a proteção de alvos potenciais;
- (3) a perseguição de terroristas;
- (4) a resposta ao rescaldo do ataque.

Apesar dos esforços já realizados contra estas ameaças, a UE deve ainda aprofundar os seus acordos na coordenação no tratamento de incidentes terroristas, trabalhar mais em termos financeiros para as ajudas no combate ao terrorismo e numa política compreensiva e eficaz em partilha de informação (Solana 2008b).

A cibersegurança tornou-se importante quando as economias se tornaram dependentes da internet, o que permitiu ataques contra sistemas dos governos dos Estados-Membros, tornando-os uma potencial ameaça económica e política. Esta nova ameaça necessita de mais trabalho para a criação de uma abordagem compreensiva e de cooperação internacional (Solana 2008b).

A segurança energética é, igualmente, alvo de muita preocupação pois a dependência de energia aumentou nos últimos cinco anos. A resposta da UE deve resultar numa política de energia que combina as dimensões externa e interna, assim como “maior diversificação de combustível, fontes de abastecimento e rotas de trânsito” (Solana 2008b, 5).

Em relação às alterações climáticas, as suas implicações foram identificadas na Estratégia de 2003, mas foram aumentando com o passar dos anos. Neste momento, as alterações são uma “ameaça multiplicadora” (Solana 2008b, 5) que leva ao conflito e às disputas sobre recursos e zonas de comércio. Para combater esta ameaça, a UE necessita de ter a capacidade de análise e de antecipação das tragédias, assim como a cooperação internacional com as Nações Unidas e organizações regionais (Solana 2008b).

O segundo tópico do relatório aborda a construção da estabilidade na Europa, onde o alargamento continua a ser o condutor para a estabilidade e a paz sendo necessário a cooperação e o bom relacionamento por toda a região. A Política de Vizinhança Europeia auxilia no processo de uma boa governação dos países vizinhos.

No entanto, novas ameaças aparecem com os “frozen conflicts”⁵⁷. A situação com a Geórgia⁵⁸ levou a UE a liderar a resposta internacional através da ajuda humanitária, do apoio financeiro e da mediação entre as partes em conflito (Solana 2008b). Como apresentou a Estratégia em 2003, a segurança e a paz são necessárias para um desenvolvimento sustentável, assim como os direitos humanos.

A pirataria foi anunciada em 2003 como um novo tipo de crime organizado que resulta de uma falha do Estado. A UE respondeu a esta ameaça com a primeira missão marítima da PESD na ajuda à Somália.

Em relação às armas de pequeno porte, a UE apoia o Programa de Ação das Nações Unidas⁵⁹, continuando também a desenvolver atividades no combate ao uso ilícito destas armas.

O terceiro tópico corresponde à Europa num Mundo em Mudança e à sua necessidade de ser mais eficaz com ela própria e com os países vizinhos.

Para que a Europa se torne mais eficaz e mais capaz, a sua capacidade de resolver conflitos deve continuar a aumentar, assim como deve continuar a reforçar a sua coerência, através de uma melhor coordenação institucional e um processo de decisão mais estratégico (Solana 2008b). A prevenção de ameaças e a construção da paz são essenciais para a coerência da Europa. O sucesso da PESD é uma consequência positiva de uma melhor assistência por parte da Europa, no entanto são necessários a continuação da resolução dos problemas relacionados com os direitos humanos e o reforço das capacidades miliares.

⁵⁷ Escrito no idioma original por uso recorrente.

⁵⁸ Que levou ao conflito armado entre a Rússia e a Geórgia em 2008.

⁵⁹ Cf. (2001) *Report of the UN Conference on the Illicit Trade in Small Arms and Light Weapons in All Its Aspects*. Disponível em [http://www.un.org/events/smallarms2006/pdf/192.15\(E\).pdf](http://www.un.org/events/smallarms2006/pdf/192.15(E).pdf). Consultado a 22 de Dezembro de 2017.

Um melhor compromisso com a vizinhança é um reforço para as relações bilaterais da UE, que devem continuar a crescer. Contudo, continua a ser **importante** a renovação da agenda política e a reflexão sobre as ameaças à segurança (Solana 2008b).

Em relação ao multilateralismo, a Estratégia de 2003 fez com que a Europa contribuísse para um maior multilateralismo em todo o Mundo ao reforçar as suas parcerias, principalmente com os Estados Unidos da América. A parceria com a China também foi reforçada e a Rússia mantém-se um importante parceiro. Para que a UE mantenha uma boa representação com as instituições internacionais, a sua legitimidade precisa de ser reforçada e mais eficiente (Solana 2008b).

Assim, este relatório “fechou” um ciclo de seminários e conferências em torno da Estratégia de Segurança Europeia de 2003 e da sua implementação. Foi um relatório importante pois foi escrito por Javier Solana, o autor da Estratégia de 2003, que expôs os problemas e as necessidades ainda presentes na Europa e na UE e apresentou determinadas soluções para que estas continuassem a responder às ameaças eminentes e aos desafios que são colocados constantemente. Ainda assim, iniciou um longo caminho para a criação de uma nova Estratégia para a UE.

Em 2009, o Instituto para os Estudos de Segurança da União Europeia⁶⁰ apresentou um relatório sobre os seminários⁶¹ que ocorreram em diversas regiões da UE sobre a Estratégia Europeia de Segurança, ao longo de 2008. Este relatório apresenta as principais conclusões desses seminários e também as visões sobre a implementação da Estratégia:

- (1) a mudança no contexto internacional, passando a UE a operar num contexto multipolar;
- (2) a confirmação da validação do Documento Solana em 2003 e a centralidade do conceito de multilateralismo e, por fim,
- (3) a necessidade de uma maior ambição e prioridades mais definidas.

O objetivo do EUISS era apresentar conclusões para contribuírem no debate e serem utilizadas na construção de uma nova estratégia para a UE, através da:

⁶⁰ Cf. (s.d) *EU-ISS*. Disponível em <https://www.iss.europa.eu>. Consultado a 7 de Outubro de 2017.

⁶¹ 1. “European Interests and Strategic Options. The EU and global governance: rules – power – priorities” (Roma, Junho 2008); 2. “A common Approach to the Neighbourhood” (Varsóvia, Junho 2008); 3. “Strengthening ESDP: the EU’s Approach to International Security” (Helsinquia, Setembro 2008); 4. “Which Strategy for the European Union’s Security Interests?” (Paris, Outubro 2008).

(1) investigação da identidade da política externa da UE e como é que esta pode chegar até aos outros;

(2) da determinação dos valores e princípios da política externa e de segurança da UE;

(3) da sugestão de formas para melhorar as parcerias estratégicas;

(4) da determinação de como os desafios à segurança evoluíram nos últimos anos e desenhar lições importantes da implementação da Estratégia.

São expressos os pontos de destaque entre os peritos europeus relativamente à implementação da PESC e à ajuda para ultrapassar a crise:

(1) a identidade internacional da UE;

(2) o *soft power* da UE;

(3) as parcerias estratégicas que consistem nos direitos humanos;

(4) a segurança europeia é a segurança humana;

(5) a PESD é um elemento da política externa;

(6) a construção de um PESD mais forte;

(7) o défice de coerência;

(8) a necessidade de se estabelecer uma posição comum perante a NATO;

(9) a vizinhança é importante para os interesses estratégicos europeus;

(10) a prevenção de conflito deve superar a manutenção do mesmo;

(11) como lidar com os desafios globais;

(12) trabalhar com a nova administração norte-americana;

(13) uma melhor governação para um mundo melhor.

No início do relatório, são abordadas várias dimensões importantes para a UE:

(1) O papel global da UE no debate sobre a Implementação da Estratégia de Segurança Europeia.

(2) A consistência e a coerência da ação externa da UE no que diz respeito à abordagem da segurança é relacionada com os seus princípios e valores;

(3) a deslegitimação das políticas de poder entre os Estados-membros não permite à UE agir unilateralmente para que a paz seja duradoura;

(4) a paz é essencial para as políticas dos estados e os recursos militares são apenas utilizados como último recurso;

(5) a PESD é um elemento da política externa com o objetivo de promover a paz, a segurança e o desenvolvimento sustentável. É, também, a partir dos seus princípios fundadores que a ação externa da UE está assente e, consequentemente, a PESC e a PESD têm que se guiar por estes mesmos princípios;

(6) é importante a preservação do *soft power* da UE,

(7) a promoção do multilateralismo para a resolução de desafios regionais e globais está ligada à ação internacional da UE e é compatível com os princípios fundadores. A necessidade de uma política externa estratégica recai sobre o facto de não haver uma estratégia que seja comparável à Estratégia de Segurança Europeia de 2003 (EUISS 2009).

Todos os pontos acima mencionados são parte de uma estratégia para um aumento da consistência e da coerência da Ação Externa da UE. É fundamental a relação da identidade externa da UE e do seu *soft power* na construção de uma nova estratégia. O que torna a UE especial para os seus cidadãos são os elementos que constroem a sua projeção externa – “coesão política, solidariedade e continuidade”(EUISS 2009, 9). O seu *soft power* é um “importante componente da ação internacional da UE com importância também na segurança”(EUISS 2009, 9). Assim, é importante que estes dois pontos estejam relacionados pois o *soft power* aplica-se tanto à política externa como à política interna, permitindo à UE uma abordagem estratégica melhorada e aplicada com consistência e coerência, tornando-a um ator global.

Em todos os seminários um dos principais temas abordados foram os princípios da Estratégia que necessitavam de ser reafirmados:

(1) os países do Oriente precisam de ser incluídos para que o multilateralismo surta efeito e a UE deve abandonar a ideia de uma liderança Euro-Americana conjunta;

(2) aproveitar uma nova oportunidade para construir uma nova ordem multilateral e reformular o sistema internacional;

(3) a *governance*⁶² deverá ser a principal prioridade na era da Globalização;

(4) a criação uma consistência entre a estratégia Europeia e a estratégia da NATO é crucial para o futuro da segurança global;

(5) a consistência e a coerência como condutores da ação externa da UE para que esta seja eficaz.

Estes pontos abordados nos seminários são de elevada importância para um entendimento da Estratégia elaborada em 2003 e do que ainda precisava ser feito e alterado devido à constante mudança do contexto internacional.

Na segunda parte deste relatório, são apresentados os relatórios das conferências realizadas.

O primeiro, com o título “The EU and Global Governance: Rules, Power and Priorities”, aborda uma crítica à Estratégia de Segurança Europeia de 2003 para a preparação da revisão da sua implementação. Na altura deste seminário realizaram-se eventos importantes, como as eleições presidenciais dos EUA; a implementação do Tratado de Lisboa e a mudança do líder em Moscovo⁶³, o que permitiu à UE uma oportunidade para contribuir com novas ideias e influenciar o desenvolvimento do debate estratégico.

A alteração do contexto geopolítico foi a maior mudança sistémica, desde 2003, que consistiu na mudança do poder económico e político do Oeste para os países emergentes – uma nova ordem internacional começa a ser definida e a UE necessita de estar presente nesta evolução e de contribuir com novas ideias e políticas.

Na mesma altura que a UE precisava de contribuir com novas ideias, precisava também de se redefinir como um ator internacional. Alguns argumentaram que a UE necessitava de ter capacitação que lhe permitisse agir em diferentes níveis de negociação e de cooperação, de uma melhor organização e que o poder da UE é funcional para a sua cultura política e estratégica (EUISS 2009). O enquadramento do multilateralismo e a sua efetividade foram misturadas, pelo que o foco deveria ser em medidas concretas para o multilateralismo resultar e não na sua efetividade.

⁶² Escrito no idioma original para uma correta interpretação.

⁶³ Esta mudança de líder da Federação Russa deu-se em 2008 com as eleições, onde Dimitri Medvedev substituiu Vladimir Putin e pensou-se que seria um novo momento para a Rússia.

A segurança e o desenvolvimento são termos que andam juntos na criação de paz e estabilidade, mas necessitam de ser cuidadosamente estudados e estruturados e, por isso, são deixadas algumas recomendações no relatório:

(1) é necessário que a UE torne prioritário o treino das capacidades civis para a resolução e prevenção de conflitos;

(2) os Estados-Membros têm experiência para criar convergência ao nível da UE, no entanto as suas atividades devem ser mais conectadas com as da UE;

(3) para uma maior coordenação, as linhas de comando e de responsabilidade precisam de uma maior clarificação e consolidação;

(4) a parceria UE – NATO deve criar uma relação de trabalho mais próxima na identificação de experiências operacionais;

(5) a UE deve estruturar a sua estratégia dependendo das suas intervenções em crises e conflitos (EUISS 2009).

Outro tema abordado é a não proliferação de armas de destruição maciça que é considerada potencialmente como “a maior ameaça para a segurança europeia” (EUISS 2009, 30), sendo necessária a atuação através de ações e regimes multilaterais. São dadas as seguintes recomendações:

(1) a UE deve enaltecer o seu compromisso com países do terceiro mundo para implementarem um regime de não proliferação de armas;

(2) a UE deve ter maior incidência nos debates sobre o controlo de armas;

(3) a UE deve ter noção das suas prioridades pois os recursos são limitados;

(4) a coordenação deve estar presente em todos os domínios de impacto na não proliferação.

Em relação aos direitos humanos, alguns peritos e participantes nos debates sentem a necessidade da UE melhorar a sua promoção dos direitos humanos em países terceiros, pois estes não registaram melhorias significativas desde 2003, o que levou às seguintes recomendações:

(1) os valores da UE são considerados importantes, mas é necessário encontrar o balanço entre os interesses europeus e a promoção da democracia e dos direitos humanos;

(2) esta promoção deve ser melhor dividida entre outras políticas externas;

(3) a UE deve encaminhar os seus recursos para os objetivos destas políticas;

(4) os documentos da UE devem incluir um compromisso com os direitos humanos e a lei internacional humanitária (EUISS 2009).

O segundo relatório é sobre o seminário de 27 de Junho em Varsóvia com o título “A Common approach to the neighbourhood”. Segundo o painel do seminário, é importante que a política externa da UE “seja uma mistura dos seus valores e interesses” (EUISS 2009, 34) e que as relações da UE sejam iguais com todos.

A implementação da estratégia no Afeganistão foi um dos pontos do seminário, uma vez que foi um teste crucial pois existia a presença da UE no Afeganistão com o objetivo de ajudar as capacidades civis.

A relação com os vizinhos do Leste ocupou grande parte do seminário pois o Ministro da Ucrânia estava no painel e o seminário coincidiu com a apresentação da proposta da Polónia e da Suécia para uma “EU Eastern Partnership” (EUISS 2009, 35). Considerou-se que a eficácia da Política Europeia de Vizinhança é frágil devido a dois fatores: o primeiro deve-se à conclusão incerta da política e o segundo aos altos preços da energia e da dependência da UE a fontes externas. Durante o seminário foram propostas várias recomendações:

(1) para o Sul a união mediterrânea deve ser um objetivo primário, as sociedades civis devem-se envolver mais e é importante manter-se o equilíbrio geopolítico;

(2) para o Leste a UE deve reforçar a sua atuação nos conflitos não resolvidos, os países que não têm as características para esta política devem ser considerados e a parceria de Leste é importante para os estados de Leste que têm a Política de Vizinhança (EUISS 2009).

Ainda em relação à sua Vizinhança, a UE e a sua estratégia dependem da capacidade de criar políticas comuns em matérias que são importantes para todos (EUISS 2009).

Na energia, a dependência da UE irá ser cada vez maior e o painel do seminário de Varsóvia deixou as seguintes recomendações:

(1) o alcance de um Mercado de Energia Interno é uma condição importante para haver uma política de energia externa credível;

(2) são necessárias novas tubagens para que seja assegurado a capacidade de transporte suficiente;

(3) para uma maior coesão interna é preciso conectores para que todos os países estejam ligados;

(4) uma estrutura legal e transparente deve ser utilizada para compromissos mútuos entre a UE e os seus vizinhos;

(5) a UE e os Estados-Membros devem investir mais na energia;

(6) melhorar a eficiência da energia permite uma melhor cooperação com os seus vizinhos (EUISS 2009).

Não importa só ter uma grande vizinhança, também é importante para a sua segurança e da sua vizinhança que a UE decida qual o tipo de fronteiras quer ter. Neste âmbito os temas foram vários, desde a migração que necessita de mais segurança, o acesso aos vistos onde a UE precisa de mostrar mais flexibilidade e ao controlo de fronteiras onde se questionou se o Acordo Schengen continua a ser o melhor regime (EUISS 2009).

No que toca aos conflitos não-resolvidos, as recomendações foram:

(1) apesar da UE já estar envolvida na resolução de conflitos, esta necessita de ser mais proactiva;

(2) em relação ao conflito na Rússia, a UE deve deter o líder da Geórgia de usar a ação militar, relacionar-se com a Rússia para uma melhor resolução do conflito e tranquilizar o lado Abkhaz de que as suas preocupações são tomadas em conta pela UE;

(3) a UE deve contar com a sua força simbólica e focar-se na reconstrução económico no pós-conflito.

Com o decorrer do seminário, os palestrantes referiram que “a Estratégia de Segurança Europeia refere-se a países bem governados mas não à democracia, aos direitos humanos e ao Estado de Direito” (EUISS 2009, 42). A Política Europeia de Vizinhança, nesse sentido, foi objeto de discussão – os recursos disponíveis através desta política para os incentivos à reforma nos países parceiros foram insuficientes; os seus objetivos e prioridades focam-se na reforma e na estabilidade; no âmbito geográfico houve opiniões diversas no que toca à diferenciação entre os parceiros do Sul e os parceiros do Oriente. No final, as recomendações foram:

(1) relatórios de progresso devem ser claros no que diz respeito aos objetivos não cumpridos pelos países parceiros;

(2) incentivos mais proactivos e estratégias de comunicação devem ser desenvolvidos;

(3) diferentes formas de dialogo na UE devem ser exploradas;

(4) a condicionalidade positiva deve ser transparente e consistente.

No final do seminário, a visão da Bielorrússia, da Tunísia e da Ucrânia foram ouvidas. A Bielorrússia recomenda que a UE ofereça um lugar para a Bielorrússia na Política de Vizinhança Europeia com algumas condições, incluindo a libertação de prisioneiros políticos, realizando eleições e permitindo a liberdade dos media. A Tunísia recomenda que a UE use os instrumentos políticos e económicos para promover a reforma e a Ucrânia recomenda que a UE modernize o impacto (EUISS 2009).

Em Setembro de 2008, em Helsínquia, foi realizado outro seminário “Strengthening ESDP: The EU’s Approach to International Security”. Durante este seminário muitos foram os que criticaram a Estratégia de Segurança Europeia pois já estava desadequado e necessitava rapidamente de um *update*, assim como era só parte de uma estratégia pois apenas incluía problemáticas transnacionais. Por outro lado, haviam os defensores da estratégia que diziam que o objetivo era a resposta à guerra do Iraque e os seus valores ainda continuavam válidos mesmo que o Mundo se tenha tornado mais incerto desde então (EUISS 2009).

A mudança no sistema internacional foi um tema abordado neste seminário, no sentido em que devia mudar a sua forma de agir no sistema internacional perante as crises e os desafios que aparecem constantemente. As capacidades militares da UE não eram as suficientes para as suas ambições, no entanto os Estados-Membros foram aumentando o seu numero de soldados e os investimentos nos equipamentos (EUISS 2009).

Em relação à coerência das políticas da UE, o que está escrito no papel nem sempre é o que é posto em prática. Era necessário que a UE trabalhasse com outras organizações de forma eficaz e que conseguisse criar políticas comuns, assim como estar atenta aos seus processos internos. Os participantes do seminário apresentaram algumas propostas para a UE melhorar a sua coerência e eficácia, como por exemplo, a prevenção dos conflitos ao antecipar as ações. Assim, a UE deviam decidir quais as crises a que queria responder, trabalhar mais com grupos regionais e os governos deviam pensar nas ligações entre segurança externa e interna (EUISS 2009).

A cooperação com organizações internacionais é importante para que a UE desenvolvesse uma posição comum em relação às organizações, sendo elas a NATO, as Nações Unidas e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa. Em relação à NATO, a relação das duas deveria ser mais sistemática para trabalharem nos interesses estratégicos e nos planos de contingência. A relação às Nações Unidas, quanto maior for a cooperação mais sucesso terá a PESD e as suas missões ocorrerem todas desta cooperação, no entanto “a UE não pode assumir que terá sempre o apoio das Nações Unidas no futuro” (EUISS 2009, 52). A relação com a OSCE é mais virada para a Europa que não é UE, ou seja, países não se reveem e não partilham os valores da UE, mas esta deverá aprender a usar o seu poder nestes países.

O último seminário realizado em 2008 teve como título “Which Strategy for the EU’s Security Interests?” e foi realizado em Paris, onde os participantes refletiram sobre a Estratégia de 2003 e as lições retiradas da sua implementação. No final todos os participantes concordaram que a Estratégia de 2003 foi relevante e demonstrou a visão que a UE tem do Mundo.

A perceção de uma ameaça comum irá ser sempre um desafio tanto para a PESC como para a PESD, não podendo esquecer que desde 2003 que novas ameaças vão surgindo. No que diz respeito ao multilateralismo, foram muitos os participantes que questionaram o esforço da UE para promover o multilateralismo e classificaram-no como “um instrumento na prossecução da política” (EUISS 2009, 55) e que a UE deveria definir os seus interesses e perceber que o multilateralismo não é algo barato.

Em relação à política de segurança e defesa, o seminário mostrou que em 2008 a PESD ainda está constrangida por obstáculos políticos e manteve-se “refém de uma política externa indecisa” (EUISS 2009, 56).

Analisando todos estes seminários que ocorreram durante o ano de 2008, podemos observar determinados pontos comuns que são relevantes para o processo da Estratégia Global que aconteceria mais tarde. É importante que, para um resultado positivo da Estratégia, os pontos considerados nos seminários estejam incluídos no Processo, sendo eles:

- (1) um multilateralismo que seja eficaz e utilizável por países terceiros;

(2) a UE deve identificar os seus objetivos e interesses, tendo-os bem definidos;
(3) a coerência e a eficácia necessitam de ser melhoradas através da escolha de quais conflitos e crises quer prevenir e gerir;

(4) é importante ter em mente as mudanças que acontecem no sistema internacional e acompanhá-las ou, pelo menos, a UE estar atenta;

(5) identificar os pontos que precisam de ser melhorados e que já foram integrados na Estratégia de 2003;

(6) a necessidade de a UE estar mais envolvida e ser mais proactiva juntamente com outras organizações internacionais (EUISS 2009).

Em Dezembro de 2012, o Conselho Europeu apresentou as suas conclusões anuais⁶⁴. Durante o ano de 2012, muitas foram as questões sobre a PCSD e sobre o seu desenvolvimento.

O Conselho Europeu afirma que “a UE é chamada a assumir responsabilidades acrescidas na manutenção da paz e da segurança internacionais a fim de garantir a segurança os seus cidadãos e a promoção dos seus interesses” (Secretariado Geral do Conselho 2012, 8). Esta política passa por ser uma forma importante de gestão internacional de crises, o que por sua vez a torna fundamental para o Conselho Europeu que a considera um “elemento essencial da abordagem global da UE em regiões de crise, como os Balcãs Ocidentais, o Corno de África, o Médio Oriente, o Sael, o Afeganistão e o Cáucaso Meridional e continua empenhado em aumentar a sua eficácia e eficiência operacionais.” (Secretariado Geral do Conselho 2012, 9).

O Conselho Europeu convidava a Alta Representante, através do Serviço Europeu para a Acção Externa e da Agência Europeia de Defesa, e a Comissão a atuar no âmbito das suas responsabilidades respetivas e cooperando estreitamente, conforme necessário, para desenvolverem novas propostas e medidas para reforçar a PCSD e melhorar a disponibilidade das capacidades civis e militares necessárias” (Secretariado Geral do Conselho 2012, 9).

Para que estas medidas sejam alcançadas, o Conselho Europeu apresenta as seguintes questões para o aumento da visibilidade da PCSD:

⁶⁴ Cf. (2012) *Conclusões do Conselho Europeu*. Disponível em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-205-2012-INIT/pt/pdf>. Consultado a 5 de Outubro de 2017.

“(1) desenvolvendo ainda mais a abordagem global da prevenção de conflitos, gestão de crises e estabilização, nomeadamente através do desenvolvimento da capacidade de responder a desafios emergentes em matéria de segurança;

(2) reforçando a aptidão da UE para mobilizar rápida e eficazmente as capacidades civis e militares e o pessoal necessários em todo o espectro de ação da gestão de crises.” (Secretariado Geral do Conselho 2012, 10).

Estas conclusões do Conselho Europeu representam uma forte mudança na gestão da PCSD em relação ao seu desenvolvimento, pois permite uma atuação na gestão de crises mais eficaz e mais objetiva.

A dia 21 de março de 2013, em Bruxelas, o presidente do Conselho Europeu Herman Van Rompuy discursou na Conferência anual da Agência Europeia de Defesa com o título “A Defesa Europeia Importa”⁶⁵.

Rompuy (2013) inicia a conferência argumentando que a defesa europeia é importante para os cidadãos, para os Estados-membros e para a validação e afirmação dos interesses e valores europeus. Mesmo sendo uma instituição jovem, “a EDA já conseguiu deixar a sua marca devido aos desafios superados e principalmente aos resultados obtidos nos seus oito anos de existência” (Rompuy, 2013, 1).

De seguida, Rompuy destaca o panorama estratégico que tem evoluído nos últimos anos. Para que este panorama seja bem-sucedido é necessário “colaborar de forma ainda mais estreita com os nossos parceiros” (Rompuy, 2013, 2) e “não esquecer a importância da geografia que coloca a UE na frente em relação à segurança da sua vizinhança” (Rompuy, 2012, 2). Neste contexto, é possível considerar que a resposta da UE é proactiva, como se viu no empenhamento em vários países árabes, mas necessita ainda de continuar a progredir para conseguir alcançar o desejado.

Rompuy destaca que “no novo ambiente estratégico, temos que ser capazes de assumir plenamente as nossas responsabilidades” (Rompuy, 2013, 2) e os novos objetivos e meios necessários para os atingir têm que estar claros. A questão do “pool and sharing”⁶⁶ presente na Estratégia de Segurança da UE em 2003 é uma mais-valia que apenas alguns

⁶⁵ Cf. (2013) Conferência Anual da EDA. *A Defesa Europeia Importa*. Disponível em <https://www.eda.europa.eu/info-hub/events/2013/03/21/default-calendar/annual-conference> Consultado a 28 de Setembro de 2017.

⁶⁶ “Conceito da UE referente às iniciativas e projetos dos Estados-Membros para o aumento da colaboração nas capacidades militares”. Cf. (2013) *EDA'S Pool and Sharing*. Disponível em https://www.eda.europa.eu/docs/default-source/eda-factsheets/final-ps_30012013_factsheet_cs5_gris.

países aproveitam. Esta cooperação na área da defesa é o caminho mais correto para um melhor desempenho e para a UE continuar na linha da frente.

Rompuy afirma que a crise é uma boa oportunidade para o lançamento de iniciativas e para a preservação das capacidades e não uma desculpa para o adiamento dos projetos. Nesta altura, as ameaças refletem-se tanto na Estratégia Europeia de Segurança como no terreno – pode-se observar as missões e operações do Afeganistão ao Kosovo e do Congo à Somália onde os Estados-Membros participaram. Para uma melhor orientação das escolhas e das decisões tomadas com implicações a longo prazo, era importante fundamentar a visão da UE em relação ao contexto estratégico. É nos momentos de definição e incentivo que a Agência Europeia de Defesa desempenha um “papel fundamental: pode mudar as mentalidades. Difundir melhores práticas, ajudar a identificar soluções e a pô-las em prática.” (Rompuy, 2013, 5).

A preocupação de Rompuy passa pelo estado da defesa na Europa e pela verificação das condições existentes para que União pudesse continuar a ser um parceiro credível. O seu objetivo passa pela apresentação e necessidade de projetos e iniciativas que possam ser realizadas, de acordo com modelos de cooperação próprios e através de uma abordagem pragmática. É com este pragmatismo que a defesa europeia e também a UE se tem vindo a construir. No mesmo seguimento, ao analisar-se este discurso de Rompuy importa referir que também tem como objetivo o lançamento da Defesa Europeia na agenda política.

Mais tarde, a 15 de Outubro de 2013, Federica Mogherini apresenta o relatório final sobre a Política de Segurança e Defesa Comum⁶⁷. Este relatório, apesar de apresentado anualmente, revela extrema importância pois é realizado no seguimento do pedido do Conselho Europeu para uma maior atenção no que toca à PCSD.

O relatório começa por apontar prioridades da política de acordo com as tarefas que o Conselho Europeu apresentou em 2012. O ambiente estratégico da Europa está marcado pelo impacto da crise económica e financeira e também pelos desafios de segurança emergentes, o que faz com que se torne mais volátil, complexa e **incerta, tendo** “como resultado, um estado de poder que está a tornar-se mais frágil” (Mogherini, 2013, 1).

⁶⁷ Cf. *Política de Segurança e Defesa Comum*. Disponível em <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0026>.

São as novas ameaças, como os ataques cibernéticos, as alterações climáticas e a competição pela energia, água e outros recursos, juntamente com as ameaças já existentes da proliferação de armas de destruição maciça, terrorismos e crime organizado que ameaçam a Europa. Para combater estas ameaças, a relação transatlântica, segundo Mogherini, é essencial e “a Europa tem que assumir responsabilidade sobre a sua própria segurança e a da sua vizinhança” (Mogherini, 2013, 2).

Mogherini (2013) defende que seja feito um debate estratégico entre os Chefes de Estado e de Governo da UE e enumera as prioridades a serem trabalhadas que, a meu ver, são necessidades urgentes e são um meio para atingir um objetivo estratégico:

(1) neste momento, “a União tem que ser capaz de atuar através da PCSD como um fornecedor de segurança” (Mogherini 2013, 2) para ser capaz de atuar quando preciso;

(2) os objetivos da UE devem estar sempre na mente dos decisores políticos e “a União deve ser capaz de proteger os seus interesses e valores ao contribuir para a segurança internacional, ao ajudar a prevenir e a resolver crises e projetar o poder” (Mogherini 2013, 2);

(3) “a capacidade de se empenhar com parceiros é crucial” (Mogherini 2013, 2) para uma melhor atuação em contextos e resolução de crises;

(4) “num contexto de volatilidade e novas ameaças, há a necessidade de melhorar a capacidade de se envolver rapidamente” (Mogherini 2013, 3) e

(5) “uma abordagem abrangente⁶⁸ deve ser aplicada no desenvolvimento da capacidade para usufruir ao máximo dos recursos”(Mogherini 2013, 3).

Todas estas prioridades enumeradas por Mogherini são um fundamental ponto de partida para a apresentação de sugestões e criação de resoluções para os problemas eminentes da PCSD.

Ao longo do relatório, Mogherini apresenta sugestões para combater as dificuldades económicas e os desafios da segurança e defesa europeia:

(1) o aumento da visibilidade e do impacto da PCSD que inclui a prevenção de conflitos e crises, o trabalho com parceiros, a resposta aos desafios da segurança, o aumento da capacidade para enfrentar desafios marítimos, o desenvolvimento dos meios

⁶⁸ “O uso de vários instrumentos à disposição da União de uma maneira eficiente e estrategicamente coerente” (Mogherini 2013, 3).

adequados para as operações de manutenção de paz, aumento do foco na prevenção de conflitos e melhorar a visibilidade da PCSD;

(2) O melhoramento do desenvolvimento das capacidades que implica uma cooperação de defesa Europeia sistemática e a longo prazo, um foco no fornecimento de recursos importantes, facilitar a sinergia entre iniciativas e as capacidades civis.

(3) O fortalecimento da indústria Europeia de Defesa ao tornar a EDTIB⁶⁹ integrada, competitiva e sustentável e ao estimular sinergias entre recursos e tecnologia. (Mogherini 2013).

Por fim, Federica Mogherini afirma que o Conselho Europeu em Dezembro de 2012, acima mencionado, oferece uma oportunidade para uma estratégia para o desenvolvimento da Cooperação de Defesa Europeia e da PCSD.

3.2 O Processo Político da Estratégia Global

A 20 de Dezembro de 2013, o Secretariado Geral do Conselho apresentou as conclusões sobre o debate temático na área da defesa. Este foi o primeiro Conselho Europeu temático sobre defesa na última década e é com este relatório que arranca o processo político para uma nova Estratégia de Segurança da UE.

Em relação à PESD, esta ajuda à segurança dos cidadãos europeus e contribui para uma vizinhança mais estável e pacífica. A UE e os Estados-membros devem responder com grande responsabilidade aos desafios presentes para que se mantenha a paz e a estabilidade. Tanto a Comissão como a Alta Representante e os Estados-Membros estão a trabalhar em resposta às conclusões do Conselho Europeu de 2012 que identificou as seguintes prioridades: aumentar a eficácia, visibilidade e impacto da PESC, o aumento das capacidades e o fortalecimento da Indústria de Defesa Europeia.

Em relação à primeira prioridade, a UE demonstrou o seu compromisso nas missões e operações de gestão de crises, o seu contínuo compromisso no trabalho conjunto com todos os seus parceiros e a capacidade de planeamento e implementação dos meios militares eficazmente. No entanto, novas ameaças surgem e o Conselho Europeu pede seja definido um quadro da Política de Defesa Cibernética Europeia e uma

⁶⁹ Cf. (2013). Disponível em <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/strategies/Technologicalandindustrialbase>. Consultado a 23 de Dezembro de 2017.

Estratégia de Segurança Marítima em 2014. Pede também que as sinergias entre a PESC e os atores da segurança aumentem, que o progresso da PESC apoie países terceiros e que o aumento da cooperação ataque desafios de segurança e energia (Secretariado Geral do Conselho 2013).

Em relação à segunda prioridade, a cooperação na área militar é importante para manter as capacidades e esta cooperação deve ser facilitada pelo aumento da transparência e partilha de informação, os Estados-Membros devem explorar meios de replicar o modelo de Comando Europeu de Transporte Aéreo e a Agência Europeia de Defesa deve examinar formas em que os Estados-Membros possam cooperar com mais eficácia nos projetos.

A terceira prioridade demonstra que a Europa precisa de uma indústria tecnológica e de defesa mais integrada, inovadora e sustentável e que é necessária a identificação das capacidades necessárias a desenvolver. É, ainda, importante um mercado de defesa baseado na igualdade de tratamento e oportunidades, o desenvolvimento de procedimentos certificados que reduza os custos e melhore a interoperabilidade, ou seja, as capacidades militares necessárias para serem utilizadas em conjunto. As pequenas e médias empresas apresentam-se como um elemento importante e uma fonte de inovação e, por último, é demonstrada a importância da Segurança do Abastecimento para o planeamento a longo prazo da cooperação e para o funcionamento interno do mercado para a defesa.

No final deste ponto do capítulo é fundamental salientar que durante o processo de revisão da Estratégia de 2003 até ao início do processo da Estratégia Global muitos foram os processos e as estratégias que apareceram em múltiplas as palestras e seminários. É importante referir também que o contexto internacional sofreu alterações e que o Oriente está a tornar-se cada vez mais poderoso, tornando-se potências mundiais e que a UE precisa de manter as suas parcerias para conseguir ser bem-sucedida.

O Tratado de Lisboa “chegou” num momento de viragem para o processo da Estratégia Global, onde os peritos afirmavam que era necessário este Tratado pois acreditava-se que iria alterar e melhorar substancialmente os processos e as dificuldades que a UE enfrentava.

A 15 de Julho de 2014, em Estrasburgo, Jean Claude-Juncker na posição de candidato a Presidente da Comissão Europeia, apresenta as suas linhas políticas para a

Comissão Europeia. Após vários anos complicados devido à crise financeira e económica na Europa e as consequências que esta trouxe consigo para o projeto Europeu, a sua reestruturação financeira e crescimento económico começaram lentamente. É nesta altura que Juncker, como candidato à Presidência da Comissão Europeia, apresenta os seus objetivos:

“Como candidato a Presidente da Comissão Europeia, vejo uma oportunidade para reconstruir pontes na Europa após a crise. Para restaurar a confiança dos cidadãos Europeus. Para focar as políticas nos desafios principais para as nossas economias e sociedades. E para reforçar a legitimidade democrática no método comunitário.” (Juncker, 2014, 2).

No seguimento destes objetivos, Juncker propõe uma renovação da UE na sua agenda para o emprego, crescimento, mudança democrática e justiça. A sua agenda está focada em dez áreas políticas e nos resultados concretos para cada uma. São elas:

(1) o aumento da competitividade europeia e o estímulo do investimento para a criação de empregos – “um ambicioso pacto de emprego, crescimento e investimento” (Juncker 2014a, 3). É necessário um investimento mais inteligente e mais flexibilidade na utilização dos recursos públicos e uma melhor utilização do orçamento comum da UE e dos instrumentos financeiros da União, como por exemplo, o Banco de Investimento Europeu. Segundo Juncker, os empregos, crescimento e investimento apenas voltarão para a Europa se houver a promoção de criação de empregos e empreendedorismo e uma regulação de ambiente.

(2) a criação de um Mercado Único Digital, com ambiciosos passos legislativos, que criará milhares de novos empregos para jovens e uma sociedade com conhecimento base sobre tecnologias (Jucker, 2014a). No entanto, não nos podemos esquecer que ao criarmos um “Mundo” digital na UE precisamos de conseguir fazê-lo em segurança.

(3) uma Política de Mudança Climática e uma União Energética Resiliente. Juncker pretende a reorganização da política energética, a continuação de um mercado europeu energético aberto à vizinhança e a capacidade de inverter fluxos energéticos quando necessário tornando a UE no número um em energias renováveis. Este ponto integra as questões de segurança e defesa da UE pois é necessária uma cooperação entre a vizinhança e entre parceiros para se ultrapassar os desafios relacionados com as alterações climáticas.

(4) o Mercado Interno que é considerado a melhor capacidade da Europa no que diz respeito à globalização, por isso é importante que a Comissão seja construída com base na força do mercado único para aproveitar na totalidade as suas dimensões e o seu potencial – é necessário um controlo dos bancos, uma união de capitais de mercado, a livre circulação de trabalhadores e o combate à evasão e fraude fiscal.

(5) a União Económica e Monetária. A reforma da UEM é para ter continuidade para garantir que a estabilidade da moeda seja preservada.

(6) Criação de um acordo estável livre de circulação. Este acordo não sacrificará o bem-estar europeu e os seus padrões e trará uma “melhorada transparência para com o Parlamento Europeu” (Juncker 2014a, 7). Todavia, é importante que seja colocada a questão da segurança e defesa nas fronteiras relacionadas com as políticas de migração.

(7) A justiça e direitos fundamentais com um “Comissário com responsabilidades específicas para a Carta dos Direitos Fundamentais” (Juncker 2014a, 7) e outras responsabilidades acrescidas como a conclusão da “adesão da União à Convenção Europeia dos Direitos Humanos” (Juncker 2014a, 8), a discriminação, a proteção de dados, o combate ao terrorismo e “uma cooperação judicial entre os Estados-Membros” (Juncker 2014a, 8).

(8) Juncker (2014a) refere-se a uma nova política de migração devido aos acontecimentos do Mediterrâneo, incluindo uma política de asilo comum e uma política para a legalização da migração. É necessária uma maior atenção com a migração irregular através de uma cooperação, uma maior segurança nas fronteiras e pôr em ação as regras de penalização para o tráfico humano. O Comissário responsável pela Migração irá trabalhar com os Estados-Membros e com os países relacionados.

Importa salientar que a UE pretende aumentar as suas capacidades de auxílio na área de migração para conseguir ajudar os países de origem com o problema da migração.

(9) A Europa como um Ator Global. É urgente uma maior união externa e um reforço dos mecanismos para antecipar crises e obter melhor respostas. A Alta Representante terá que combinar as ferramentas nacionais e europeias e utilizá-las em conjunto com os Comissários Europeus para o Comércio, Desenvolvimento e Ajuda Humanitária e para a Política de Vizinhança. É necessário também uma Europa mais forte no que diz respeito a matéria de segurança e defesa.

Este é um tópico fundamental para o processo da Estratégia Global e para a Política Externa da UE, pois os interesses internos e externos da União estão interligados e uns acabam por afetar os outros se não houver uma maior coesão e mecanismos relacionados.

(10) Juncker pretende uma Europa mais democrática, ou seja, maior diálogo com o Parlamento Europeu, maior transparência no contacto com os lobistas e uma legislação aplicável à autorização de Organismos Geneticamente Modificados.

Para finalizar, Juncker (2014a) afirma que se for eleito Presidente da Comissão Europeia, a sua agenda fará parte do Programa Anual da União e da “Agenda Estratégica para a União em Tempos de Mudança”⁷⁰, adotada pelo Conselho Europeu em Junho do mesmo ano, o que demonstra ser uma evolução positiva e equilibrada e, também, uma maior parceria entre as instituições europeias.

Mais tarde em Setembro do mesmo ano, Federica Mogherini assinala a sua intenção de iniciar um processo de reflexão da Estratégia Europeia, apenas se nomeada para o cargo de Alta Representante e Vice-Presidente da Comissão Europeia (Tocci 2016). É a partir deste momento que se inicia, por parte de Mogherini, um processo de revisão e criação de uma nova Estratégia de Segurança para a UE que irá durar até Junho de 2016.

No dia 1 de novembro de 2014, Jean-Claude Juncker como Presidente da Comissão Europeia dirigiu-se a Federica Mogherini como a nova Vice-Presidente da Comissão Europeia com uma *mission letter*⁷¹.

Juncker (2014b) começa por dizer que é uma altura muito desafiante no que diz respeito à nova Comissão Europeia e que existe uma excelente oportunidade para a concretização de vários desafios:

- (1) o fortalecimento da economia;
- (2) o reconhecimento das dificuldades da situação geopolítica;

⁷⁰ Cf. (2014) *Conclusões do Conselho Europeu*. Disponível em <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PT&f=ST%2079%202014%20INIT#page=15>. Consultado a 5 de Janeiro de 2018.

⁷¹ Cf. (2014). *Mission Letter – High Representative of the Union for Foreign Policy and Security Policy/ Vice-President of the European Commission*. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/mogherini_en.pdf.

(3) a formação de uma Europa em crescimento.

Todos em desafios dão um novo impulso e um novo início à UE.

Juncker (2014b) pede o apoio, ação e criatividade por parte de Mogherini em relação às suas diretrizes para a Comissão Europeia que apresentou em Julho. Nesta “mission letter”, Juncker aborda os objetivos do mandato e o papel de Mogherini como Vice-Presidente.

Juncker refere que as diretrizes políticas irão trazer uma era de mudança na forma de funcionamento da Comissão Europeia. É preciso, segundo Juncker, um maior trabalho em equipa para se conseguir apresentar iniciativas que levem a resultados claros; é necessário um trabalho conjunto em áreas onde a diferença possa ser feita. A Comissão Europeia deve ser mais ambiciosa em assuntos de natureza maior, assim como deve ser mais modesta em assuntos mais pequenos.

A Comissão passa, assim, a ter uma organização diferente. Os projetos prioritários são delegados aos Vice-Presidentes que os passam a coordenar para facilitar o foco e realçar a coordenação entre os membros (Juncker 2014b). É através da arquitetura institucional da UE que a Comissão tem a seu cargo a execução das políticas e a legislação da UE para depois as apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho Europeu.

Os Vice-Presidentes têm, agora, as seguintes tarefas:

- (1) coordenar o trabalho na área das responsabilidades;
- (2) planificar como e quais as iniciativas se enquadram nas diretrizes políticas;
- (3) promover uma abordagem proactiva para as políticas prioritárias; e

(4) organizar a representação da Comissão Europeia nas áreas da responsabilidade no Parlamento Europeu, no Conselho, nos Parlamentos nacionais e outras instituições (Juncker 2014b).

Enquanto Vice-Presidente da Comissão Europeia e Alta Representante, Mogherini coordena o trabalho de todos os comissários no que respeita as relações externas. É a partir do pragmatismo que Juncker afirma, que Mogherini irá conseguir desempenhar o seu papel ao máximo e cumprir o objetivo para formar uma maior união na ação.

Com a união e responsabilidade entre o Presidente e o Vice-Presidente da Comissão Europeia, é possível alcançar-se um maior profissionalismo e “uma Comissão Europeia que seja mais moderna, eficiente e transparente” (Juncker, 2014b,4).

A transparência adquire uma nova importância e passa a ser vista como prioridade pois é essencial que a Comissão seja transparente em relação ao seu trabalho e, para isso, todo o este que seja relacionado com organizações profissionais, desde contactos a reuniões, é disponibilizado na página web da Comissão Europeia⁷².

O último ponto importante que Juncker aborda é o trabalho em parceria. É fundamental as parcerias que a Comissão Europeia tem com os Estados-Membros e as outras instituições da UE. A sua parceria com o Parlamento Europeu é uma parceria política pois é fonte da legitimidade democrática.

Sendo a Comissão Europeia uma das principais Instituições da UE e tendo como objetivos os interesses da mesma e a execução das políticas, é fundamental que seja transparente pois representa a UE perante as Instituições internacionais. Na dimensão de segurança e defesa, a Comissão apenas tem poder em matéria de Justiça e Assuntos Internos, enquanto que o Conselho Europeu legisla em matéria de Política Externa e de Segurança e Defesa.

No dia 26 de fevereiro de 2015, o Centro de Estudos para as Políticas Europeias, presidido por Javier Solana, apresentou um relatório com o objetivo de providenciar às instituições europeias e, em particular, à Alta Representante e Vice-Presidente da Comissão Europeia, propostas para uma cooperação mais fortalecida em matéria de defesa na UE⁷³.

As principais recomendações passam:

(1) pelo “upgrade” (CEPS, 2015, 1) da estratégia através da contribuição para a defesa do território em complementaridade à NATO e de uma capacidade militar e política para conduzir operações de intervenção fora das fronteiras da UE;

(2) pela utilização da capacidade militar para o desenvolvimento de uma abordagem integral da atuação, conforme o Tratado, em relação à prevenção e gestão de

⁷² Cf. (s.d) *Comissão Europeia*. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/index_pt.

⁷³ Cf. (2015). *More Union European Defence*. Disponível em <https://www.ceps.eu/publications/more-union-european-defence>. Consultado a 15 de Junho de 2017.

crises e do desenho do papel do Alto Representante numa nova estratégia para a política externa da UE;

(3) pelo desenvolvimento de capacidades e harmonização da indústria europeia através da introdução de um “Semestre Europeu” (CEPS, 2015, 2) e da promoção uma cimeira entre instituições europeias para reorganizar a agenda tecnológica e industrial da UE;

(4) pelas reformas das instituições, dos seus processos e financiamentos através de um melhor processo de tomada de decisão;

(5) da construção de quartéis gerais militares em Bruxelas;

(6) do uso das bases do Tratado para uma cooperação estruturada e do aumento de um financiamento comum para as operações da UE.

No relatório é salientado que, nos últimos anos, vários acontecimentos têm minado o papel da UE como um ator para a segurança:

(1) em primeiro lugar, a UE está agora rodeada por uma instabilidade que se estende em todos os sentidos e existe uma diversificação na segurança devido à sua evolução multipolar;

(2) em segundo lugar, a crise financeira e as correspondentes medidas de austeridade diminuíram as capacidades militares e os recursos dos Estados-Membros;

(3) em terceiro lugar, as novas forças demográficas e económicas desviaram o centro económico mundial para longe da Europa.⁷⁴

Para combater estas novas divergências seria necessário um novo processo de integração, uma recalibração dos esforços defensivos da UE e também da reputação da UE como produtor de segurança internacional. Este novo processo proposto pela Task Force, liderada por Javier Solana, como aconselhamento para o Conselho Europeu e apoiado pelo SEAE e pela Comissão Europeia sobre a autoridade do Alto Representante, foi denominado de União Europeia de Defesa e deve definir “um mapa com passos realísticos e práticos e implementar o plano em fases, com uma abordagem semelhante à criação da UEM.” (Solana, Blockmans, and others 2015, 4).

A proposta é constituída por seis secções:

⁷⁴ Cf. (2015). *More Union European Defence*. Disponível em <https://www.ceps.eu/publications/more-union-european-defence>. Consultado a 15 de Junho de 2017.

(1) A primeira passa pela reformulação de uma cooperação defensiva, pois nos últimos anos podem ser observados vários padrões utilizados: o unilateralismo, as coligações *Ad hoc*, o multilateralismo desigual e as *ententes* bilaterais, o que acaba por causar desorganização e não transmite uma imagem de união;

(2) a segunda secção diz respeito à aprendizagem pela prática, através das lições aprendidas com as missões que a UE já realizou, por forma a promover uma melhor aplicação do conceito de Abordagem Global (*Comprehensive Approach*);

(3) na terceira são apresentadas as tendências estratégicas que são uma fonte de insegurança e instabilidade para as fronteiras da UE e que devem ser tidas em conta;

(4) a quarta secção fala sobre os cenários de crise e como a UE deve estar preparada para se defender:

(5) na quinta secção, a UE deve ter capacidade militar para apoiar a NATO na “dissuasão e combate à guerra híbrida e convencional” e conseguir ter “autonomia política e militar para conduzir operações de intervenção no sentido de responder ou deter as crises.”(Solana, et al, 2015, 12);

(6) o mercado e o orçamento da UE deveriam ser usados de uma maneira eficiente e que resultasse na racionalização das capacidades nacionais e em poupanças que permitissem aos Estados-Membros colaborar com novos programas de defesa.

Assim, considera-se que este documento se insere como um contributo de uma comunidade epistémica para o debate sobre a Estratégia Global, uma vez que é composto por reconhecidos peritos na matéria que produziram um contributo consensual entre eles para influenciar o processo de decisão. É elaborado por estes peritos que visam passar os seus objetivos para o processo da Estratégia Global sendo, no seu entendimento, a melhor opção para o processo.

A 26 de Junho de 2015, o Secretariado Geral do Conselho Europeu apresentou as conclusões referentes à reunião do mesmo. Relacionado com a segurança e defesa, o ambiente na Europa sofreu grandes alterações e precisa de ação em três grandes áreas:

(1) na renovação da Estratégia de Segurança Interna da UE e na implementação das orientações apresentadas para a luta contra o terrorismo⁷⁵;

⁷⁵ Cf. (2015) *Conclusões do Conselho da União Europeia em Justiça e Assuntos Internos*. Disponível em http://www.consilium.europa.eu/media/23281/outcome-of-the-council-meeting_en.pdf.

(2) a Alta Representante continuará o processo de reflexão para a preparação da Estratégia Global da UE em cooperação com os Estados-Membros para ser submetida ao Conselho Europeu no ano seguinte;

(3) na PESC, o trabalho irá ser mais eficaz ao haver um desenvolvimento das capacidades militares e civis e no reforço da Indústria de Defesa Europeia através: da intensificação das parcerias, da mobilização de instrumentos para combater as ameaças, do auxilia aos parceiros na capacidade de prevenção de crises, um fundo apropriado de ação para a PESC, uma maior cooperação na Defesa Europeia e a atribuição aos Estados-Membros de um nível suficiente de despesa para a defesa (Secretariado Geral do Conselho 2015a).

É abordada também a questão do Reino Unido, onde o Primeiro Ministro tinha apresentado os seus planos para um referendo e o Conselho Europeu concordou em rever o assunto em Dezembro de mesmo ano (Secretariado Geral do Conselho 2015a).

A 9 de Outubro de 2015, em Bruxelas, a conferência anual do ISS-EU realizou-se com a participação de vários elementos da comunidade de segurança da UE e com o intuito de lançar a fase da consulta e divulgação que acompanharia as preparações para a Estratégia Global. Para fechar a conferência, Federica Mogherini falou sobre o processo de rascunho da Estratégia Global que é tão importante como o documento final. Deste modo, Mogherini começa por sublinhar a importância do momento para a implementação da Estratégia Global e o que pretende alcançar com a mesma. O sentido da Estratégia Global “não passa apenas pela política externa nem sobre o nosso papel no Mundo, mas deve ser sobre nós, sobre a Europa, sobre quem somos, como trabalhamos em conjunto, como partilhamos em termos de política externa e de segurança comum” (Mogherini 2015a).

Por estas razões, Mogherini afirma que a Estratégia Global não pode ser desenhada atrás das portas e que todas as ideias em termos de política externa e de segurança são cruciais neste debate. Federica Mogherini quer uma Estratégia que responda aos sonhos, medos e ideias de todas as gerações de cidadãos europeus.

A Estratégia Global irá tratar-se de um documento que será “constantemente adaptado aos desafios que aparecerem” (Mogherini 2015a) e, ao juntar uma comunidade, Mogherini diz que é possível adaptar a Estratégia a futuros desafios e ameaças que se

alteram naturalmente, por isso, a segurança e defesa ocupam um lugar importante. São realçadas também as ideias-chave refletidas na Estratégia:

(1) em primeiro lugar, o compromisso de que, independentemente das crises, o instinto da UE não será fechar-se, mas sim empenhar-se nas oportunidades que um Mundo mais conectado apresenta;

(2) a segunda ideia passa pela responsabilidade de pensar em como agir perante as adversidades e criar uma nova forma de combater os conflitos;

(3) a terceira ideia-chave implica *hardwork* e parceria que estão implícitos no *DNA* europeu pois nenhum Estado consegue enfrentar os desafios atuais sozinho e é necessário que os dois lados das parcerias trabalhem em conjunto e que sejam iguais.

Por fim, Mogherini conclui a apresentação ao salientar que a Estratégia Global irá priorizar as ações, tratar efetivamente dos eventos e configurar os eventos do futuro. Irá, também, fortalecer a visão europeia e responder aos desafios do dia-a-dia e permanecer durante o tempo estabelecido (Mogherini 2015a).

Assim, Mogherini tem a intenção de fazer com que a Estratégia Global compreenda e apresente as soluções necessárias para uma UE mais unida e com maior capacidade de resposta. No entanto, apresenta apenas um rascunho do que será o documento final devido à necessidade de manter a informação dentro do círculo de debates para que não houvesse interpretações erradas.

Mais tarde, a 16 de Novembro em Bruxelas, Federica Mogherini discursa na Conferência Anual da Agência Europeia de Defesa após o ataque terrorista em Paris sobre a segurança e defesa comum europeia. Com a ameaça do Daesh, Federica Mogherini realça que “a UE tem as ferramentas para enfrentar estas ameaças complexas” (Mogherini, 2015b, 2). É neste sentido que será feita a Estratégia Global, e o facto de ser global não a torna menos focada na segurança. A defesa e segurança serão “um ponto integral da Estratégia” (Mogherini, 2015b, 4) e por cada objetivo são identificados os instrumentos necessários para o alcançar.

Ainda em relação à segurança e defesa, Mogherini como presidente da Agência Europeia de Defesa⁷⁶, refere que a agência está a trabalhar juntamente com a Comissão

⁷⁶Cf. (s.d). Disponível em <https://www.eda.europa.eu/Aboutus/who-we-are/head-of-agency>. Através do seu papel de Alta Representante e Vice-Presidente da Comissão Europeia.

Europeia e os Estados-Membros. “Não pode haver segurança sem defesa. Não pode haver defesa sem capacidade e não pode haver capacidade sem indústria” (Mogherini, 2015, 5).

O Plano de Ação de Defesa Europeia⁷⁷ será mais uma ferramenta importante no plano da UE, pois irá fazer com que a UE consiga contribuir para o desenvolvimento das capacidades militares necessários para os Estados-Membros. Mogherini refere que este plano está ligado à Estratégia Global, que irá ajudar na identificação das necessidades militares, ou seja, estas necessidades terão de ser coerentes com o Plano de Ação e vice-versa.

As orientações para este Plano de Ação⁷⁸ surgem, em 2014, depois das conclusões do Conselho Europeu de 2013, com o objetivo de reforçar a PCSD e reforçar as capacidades de defesa da UE, através:

- (1) de uma pesquisa relacionada com Ação de Defesa;
 - (2) da implementação de uma estratégia para avaliar os resultados do Horizonte 2020 para beneficiar as capacidades de segurança e defesa;
 - (3) da identificação de prioridades para um financiamento para as tecnologias;
 - (4) de um aumento do progresso para um mercado de defesa mais eficiente;
 - (5) do fornecimento de apoio para as capacidades da UE no espaço;
 - (6) da identificação de outras ações que ajudam a desenvolver os objetivos da UE.
- Permite também uma oportunidade para apresentar novos elementos para uma cooperação na Defesa Europeia.

É a partir de Maio de 2016, no seguimento do discurso de Juncker “State of the Union”⁷⁹ onde diz que a Europa precisa de ter capacidades de defesa para conseguir combater as ameaças externas, que o Plano de Ação é implementado. Este aparece no sentido de se focar nas capacidades que são necessárias para suportar a Indústria de Defesa Europeia e rege-se três grandes pilares:

⁷⁷ Cf. (2016) *Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa: para um fundo europeu de defesa*. Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4088_pt.htm. Consultado a 10 de Março de 2018.

⁷⁸ Cf. (2015) *Roadmap of European Defence Action Plan*. Disponível em http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_grow_006_cwp_european_defence_action_plan_en.pdf. Consultado a 10 de Março de 2018.

⁷⁹ Cf. (2016) *The State Of The Union 2016: Towards A Better Europe – A Europe That Protects, Empowers And Defends*. Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3042_en.htm. Consultado a 10 de Março De 2018.

- “(1) lançar um Fundo de Defesa Europeia;
- (2) promover investimentos para as redes de fornecimento na defesa;
- (3) reforçar o mercado único de defesa.” (Comissão Europeia, 2016, 5).

A Europa ao adquirir estas capacidade de defesa consegue “ter responsabilidade na proteção dos seus interesses, valores e na forma de viver Europeia” (Comissão Europeia 2016, 19), assim como “suportar o desenvolvimento de capacidades chave necessárias para a segurança da União e dos seus cidadãos” (Comissão Europeia 2016, 19).

No entanto, este Plano de Ação é apenas um passo inicial na Defesa Europeia, mas se houver uma cooperação entre os Estados-Membros e as Instituições da UE pode tornar-se um *game changer* para uma maior cooperação na defesa europeia e mais solidariedade entre os Estados-Membros (Comissão Europeia 2016).

Em Dezembro de 2015, o Secretariado-Geral apresenta as conclusões do Reunião do Conselho Europeu⁸⁰. As conclusões apresentadas inserem-se na área das alterações climáticas, do terrorismo, da migração, das relações externas, entre outras. Todavia, um ponto abordado pelo Conselho Europeu aparece com extrema importância: o Reino Unido.

Tal como acordado na reunião do Conselho Europeu em Junho, as conclusões referem que “o Conselho Europeu manteve uma troca de pontos de vista a nível político sobre os planos do Reino Unido para um referendo (sobre a saída/permanência na União).” (Secretariado Geral do Conselho 2015b, 7). Foi acordado também uma maior cooperação entre os membros do Conselho para encontrarem soluções que sejam positivas para todos. Ainda assim, nenhuma solução foi encontrada para ambas as partes chegarem a acordo.

⁸⁰ Cf. (2015) *Conclusões do Conselho Europeu*. Disponível em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-28-2015-INIT/pt/>. Consultado a 10 de Março de 2018.

3.3 Seminários Temáticos – o contributo das Comunidades Epistémicas

Nos dias 3 e 4 de Fevereiro de 2016, o EUISS realizou uma conferência sobre o papel da Segurança Cibernética na Estratégia Global da UE⁸¹. A conferência teve como ponto principal os desafios e oportunidades da UE relacionados com a segurança cibernética num mundo mais complexo, contestado e ligado. Nesta conferência participaram oradores da academia, dos governos e das indústrias privadas que abordaram assuntos como a proteção dos valores e liberdade online, o desenvolvimento de normas cibernéticas, um mercado único digital e os interesses da UE no espaço cibernético.

No dia 7 de Março de 2016, em Roma, o Comissário para a Ajuda Humanitária e Gerenciamento de Crises, Christos Stylianides⁸² discursa na conferência “A UE e a estrutura do desenvolvimento global: a abordagem estratégica para a Agenda de 2013”. Stylianides (2016) começa por referir que a altura da conferência não podia ser melhor pois a conferência é parte da contínua consulta sobre a nova Estratégia Global da União Europeia que, ao ser formulada, precisa ter em conta os desafios sem precedentes que ocorrem tanto na Europa como na sua vizinhança. Stylianides espera que, esta sua apresentação, seja uma contribuição para o diálogo sobre a Estratégia Global.

Stylianides refere também a crise dos refugiados, que no seu início foi subestimada e chegaram à conclusão que não podiam encarar esta crise nem a resolver como era habitual pois “são tempos extraordinários que exigem medidas extraordinárias” (Stylianides, 2016, 5). Para combater esta crise foram vários os desenvolvimentos que ocorreram e transformaram o que se achava tradicional e mostram que o manuseamento dos desafios globais requer a habilidade de ajustar e que se encaixa em um dos princípios da estratégia Global: “trabalhar em conjunto em um Mundo mais complexo” (Stylianides, 2016, 6).

Para que a União Europeia seja um ator global deverá ter dois requisitos, a credibilidade e a resiliência:

(1) O primeiro requisito é importante pois é um pilar para um ator global e significa honrar os seus compromissos e apresentar resultados concretos. Stylianides (2016) refere que é necessário construir sociedades e instituições que sejam resilientes

⁸¹ Cf. (2016) *Cyber Security Conference – EU Global Strategy for Foreign and Security Policy*. Disponível em <https://www.iss.europa.eu/content/cyber-security-conference—eu-global-strategy-foreign-and-security-policy>. Consultado a 10 de Julho de 2017.

⁸² Cf. *COMMISSIONER 2014-2019*. Disponível em https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/stylianides_en. Consultado a 10 de Março de 2018.

para que estas possam ajudar os Estados a desenvolverem os elementos necessários às adversidades que possam aparecer; para se tornarem independentes e autossuficientes e para reclamarem a sua dignidade. Por estas razões, Stylianides considera a resiliência um tema central na Estratégia Global e que deverá ser um objetivo comum para todos os atores envolvidos para construírem sociedades estáveis e inclusivas.

(2) o segundo requisito significa reforçar a União, preservar a unidade e salvaguardar os pilares da União: integração política, a União Monetária e Económica, Schengen e a liberdade de movimento.

Stylianides questiona: o que realmente significa para a União Europeia ser um ator global?

(1) ser uma União que não tem medo de se envolver e ser protagonista dos processos de decisão;

(2) ter uma ação coletiva onde o trabalho conjunto é a chave;

(3) que a UE deve manter-se como um *soft power*, ou seja, um íman que mantenha o continente europeu unido e

(4) que a UE tem que continuar a liderar as áreas de desenvolvimento e ajuda humanitária.

Para finalizar, Stylianides chama à atenção para a necessidade de encontrar soluções políticas para os conflitos e que a UE tem os meios necessários para ser um ator global. Assim, a Estratégia Global, seguindo uma direção clara, irá refletir esses mesmos meios e será construída através de diálogos para conseguir a habilidade de fazer escolhas e acertar as prioridades.

A 22 de abril de 2016, Federica Mogherini apresenta, numa conferência em Paris “A Última Etapa”⁸³ do processo da Estratégia Global da União Europeia.

Mogherini começa por explicar que “acredita que as tradições diplomáticas nacionais e as redes de trabalho são ferramentas poderosas para a UE” e que “a força de um Estado-Membro pode ser a força de toda a União” (Mogherini, 2016, 2).

⁸³ Cf. (2016) *Towards the EU Global Strategy – The Final Stage*. Disponível em <https://europa.eu/globalstrategy/en/speech-hrvp-mogherini-euiss-annual-conference-towards-eu-global-strategy-final-stage>. Consultado a 1 de Julho de 2017.

É uma mais-valia para a União Europeia pois as diferentes histórias, os diferentes serviços diplomáticos e as diferentes geografias dos Estados-Membros completam-se uns aos outros e não competem entre si. Mogherini apresenta esta sinergia como parte do objetivo da Estratégia Global pois irá ajudar nos interesses e valores comuns e a melhor maneira de os alcançar será pela cooperação europeia. “É uma estratégia para toda a União e para todos os cidadãos” (Mogherini, 2016, 4) pois houve muitos envolvidos no processo da Estratégia Global, tais como, o Instituto para os Estudos da Segurança da União Europeia; o Serviço de Ação Externa e a Comissão Europeia que organizaram diversos eventos e participaram ao longo do processo da Estratégia Global.

Desde o início do processo que muitos peritos, decisores políticos e a academia foram consultados para darem o seu ponto de vista em relação à Estratégia Global.

Mogherini realça, também, que desde o início do processo da Estratégia Global decidiram que esta iria ser diferente da anterior pois iriam ser adotadas diferentes formas e visões de abordar os aspetos ao nível da segurança, ou seja, “para cada objetivo, irá ser identificado os instrumentos de defesa necessários” (Mogherini, 2016, 6).

A Estratégia Global começou com uma pergunta muito simples “O que queremos nós, europeus, da nossa política externa?” (Mogherini, 2016, 1) e é a partir desta questão que deverá fornecer aos cidadãos a segurança e prosperidade necessárias e também promover os seus valores. Estes dois elementos são a melhor maneira para alcançar os melhores resultados.

Também na conferência, Federica Mogherini realçou as cinco principais prioridades da Estratégia Global:

(1) “uma união mais forte” (Mogherini, 2016, 8) que passa por reforçar a defesa, a segurança e a solidariedade da União;

(2) investir na “resiliência” (Mogherini, 2016, 8) dos Estados-Membros para que, com todos os recursos, a União possa ajudar os parceiros;

(3) uma “abordagem integrada para as crises” (Mogherini, 2016, 9) é necessária pois é necessário prevenir novas crises mesmo estando a por um fim às já existentes;

(4) o reforço das “ordens regionais” (Mogherini, 2016, 9) é importante pois as causas dos conflitos têm uma natureza transnacional;

(5) uma melhor “governança global” que se adapte à atualidade é prioritária.

Estas cinco prioridades representam uma unidade e a Estratégia é um importante início para um trabalho contínuo como uma União, “uma União de países e uma União de cidadãos” (Mogherini, 2016, 10).

Este ponto representa o contributo das Comunidades Epistémicas no processo da revisão da Estratégia de 2003 e da implementação da Estratégia Global em 2016. É relevante salientar que o discurso de Mogherini em Abril de 2016 está relacionado com as Comunidades Epistémicas pois é a forma de Mogherini relacionar o processo da Estratégia Global com os contributos das Comunidades Epistémicas para as políticas relevantes ao processo.

Tocci (2016) no seu artigo “The Making of the EU Global Strategy” afirma que, em 2016, a abordagem para a Estratégia de Segurança necessita de ser diferente da utilizada em 2003, pois o papel da UE tinha-se transformado e dividido e esta passava por uma crise existencial que era fundamental ser ultrapassada. Para isso, a Estratégia Global precisava de ser mais prática e as suas visões transformadas em ações e não podia ser apressada (Tocci 2016). Para Mogherini, o processo era fundamental “para produzir uma avaliação estratégica” (Tocci 2016, 463), onde se reuniu um grupo de trabalho formado por oficiais do SEAE, da Comissão Europeia e do Conselho Europeu e “para testar um método de trabalho, compreender o que era necessário e o que não era” (Tocci 2016, 463).

Após várias reuniões entre as instituições e os institutos da UE, como o SEAE e o ISS-EU, percebeu-se que o papel destes dois institutos seria fundamental para a coordenação entre a dimensão consultiva e o alcance do público.

Mogherini queria que esta Estratégia fosse mais global que a anterior e, por isso, englobaria mais áreas temáticas do que propriamente geográficas, onde pudesse usar o seu duplo-chapéu entre o cargo de Alta representante e de Vice-Presidente da Comissão Europeia (Tocci 2016).

A avaliação estratégica realizada no início deste processo descreve o mundo como “mais conectado, contestado e complexo”⁸⁴ (Tocci 2016, 464) e duas dimensões foram identificadas: a dimensão da consulta e o alcance público; e a dimensão institucional. A primeira iniciou-se em 2015 com a organização de conferências em diversas capitais

⁸⁴ Mais conectado através dos desafios e das oportunidades; contestado e conflituoso na UE e nas regiões vizinhas e mais complexo com a mudança de poder do Ocidente para o Oriente (Tocci 2016).

européias em parceria com o ISS-EU e com a participação de vários *think tanks*, assim como as contribuições escritas de vários peritos tanto da UE como de países vizinhos. A dimensão institucional foi utilizada através dos Estados-Membros que “apontaram pontos de contacto” (Tocci 2016, 466) importantes para as reuniões sobre a Estratégia Global que foram realizadas nos nove meses seguintes de forma inovadora, com o pensamento do que é que “a UE possa e deva fazer, não hoje nem amanhã mas daqui a cinco, seis ou sete anos” (Tocci 2016, 466).

Os Estados-Membros e a Comissão Europeia, assim como a comunidade de política externa desempenharam um papel importante na Estratégia Global pois forneceram as informações necessárias para preencher o documento através da consulta e alcance do público (Tocci 2016).

Mogherini discutiu a Estratégia Global com os Estados-Membros a nível político, de segurança, de defesa e militar, passando por vários diretores e instituições com o objetivo de ampliar a inclusão do documento por parte dos Estados-Membros e das Instituições da UE.

Após a conclusão do documento, em Abril de 2016, chega a hora de Mogherini começar a discussão do mesmo com os Estados-Membros, organizando sessões de leitura para que fossem feitos comentários ao texto (Tocci 2016)⁸⁵. Ainda assim, no dia anterior à apresentação do documento, discussões sobre a Estratégia ainda estavam a acontecer. Na mesma altura, no Reino Unido, dá-se um aumento da campanha do referendo para o Brexit e a votação no dia 23 de Junho, o que perturba a apresentação da Estratégia Global e a inclinação de Mogherini para a não apresentar após a votação ter sido positiva a saída do Reino Unido da UE.

Tocci (2016) refere que Mogherini decide seguir em frente com a apresentação da Estratégia Global pois “o trabalho estava feito” (Tocci 2016, 470) e a própria Estratégia refere que a UE necessita de se manter mais unida e que melhor altura do que quando um Estado-Membro sai da UE para demonstrar que a união ainda é possível?

⁸⁵ Os comentários feitos foram maioritariamente sobre a Rússia, a migração e a defesa.

3.4 A Estratégia Global da União Europeia – o documento final

No culminar de todo o Processo para a Estratégia Global e da perturbação causada pelo Brexit, a 26 de Junho de 2016 a Alta Representante Federica Mogherini, apresenta o documento denominado “Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe” – A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy⁸⁶.

Na apresentação da Estratégia, Federica Mogherini argumenta que “a nossa União precisa de um Estratégia” (Mogherini, 2016, 3) e que “como uma União com quase meio mil milhões de cidadãos, o potencial é inigualável” (Mogherini, 2016, 3). Num momento em que o Referendo Britânico é o tópico dentro da UE, é necessário um repensar de como a União trabalha. A partir desta Estratégia “iremos atender às necessidades dos cidadãos e tornar as nossas parcerias funcionais, apenas se agirmos juntos e unidos” (Mogherini, 2016, 3).

O termo “global” usado para nomear esta estratégia refere-se não só ao sentido geográfico, mas também às políticas e instrumentos utilizados promovidos pela Estratégia. A Estratégia simboliza a ambição de uma autonomia estratégica para a UE que serve para promover os interesses comuns dos cidadãos e os princípios e valores da própria UE, que serão melhor aproveitados num sistema internacional baseado em regras e multilateralismo (Mogherini, 2016).

A União irá trabalhar no sentido de reforçar as suas parcerias através da ligação transatlântica e da parceria com a NATO; no investimento e cooperação entre as regiões; na promoção da *governance* global e na partilha de responsabilidades com os parceiros, contudo, todos estes objetivos apenas serão alcançados se a Europa se mantiver unida e comprometida (Mogherini 2016).

“Precisamos de uma Europa mais forte” (EUGS, 2016, 13) é a afirmação que inicia, oficialmente, a Estratégia Global. O primeiro ponto refere-se à promoção dos interesses dos cidadãos:

(1) a paz e a segurança irão ser promovidas para que os europeus tenham a capacidade não só, de se defenderem, mas também de auxiliarem os parceiros. As

⁸⁶ Cf. (2016) *Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union’s Foreign and Security Policy*. Disponível em <http://europa.eu/globalstrategy/en/priorities-eu-global-strategy>. Consultado a 1 de Julho de 2017.

seguranças interna e externa estão mais ligadas, pois a segurança interna da UE reflete-se na sua vizinhança e nas regiões que a rodeiam;

(2) a prosperidade irá ser alcançada com a promoção de empregos, trabalho, igualdade e um ambiente saudável;

(3) na democracia, a UE irá criar resiliência entre as democracias e auxiliar no seu desenvolvimento e criação;

(4) a UE irá promover uma ordem global baseada em regras com o multilateralismo como princípio para contribuir para um mundo mais justo e próspero (EUGS, 2016).

O segundo ponto foca-se nos princípios que guiam a ação externa da UE. É o pragmatismo que irá guiar a ação externa que se irá basear nos seguintes objetivos:

(1) a EU deve-se manter unida para alcançar e superar os desafios;

(2) a UE tem de criar compromissos com os parceiros para que as suas oportunidades e desafios sejam superados;

(3) cada vez mais, a UE tem maior responsabilidade que traz uma mudança positiva, que previne o conflito e dá uma resposta à crise mais eficaz;

(4) as parcerias, para a UE, são de extrema importância e, por isso, a UE irá cooperar com parceiros com o objetivo de entregar bens necessários. Irá cooperar também com a sociedade civil e o setor privado (EUGS, 2016).

O terceiro ponto diz respeito às prioridades da Ação Externa. Em primeiro lugar, a segurança da União passará pelo reforço da segurança e defesa de acordo com os direitos humanos e com a lei. Deverá também pôr em prática os seus compromissos de solidariedade e auxílio e contribuir mais para a segurança coletiva da Europa através de cinco linhas de ação:

(1) a segurança e defesa, onde os Europeus devem ser capazes “de proteger a Europa, responder a crises externas, auxiliar no desenvolvimento das capacidades de defesa dos parceiros e nos pedidos de ajuda dos Estados-Membros” (EUGS, 2016, 19);

(2) em relação ao terrorismo, “a UE estará à altura dos seus valores internos e externos: é o antídoto mais resistente que temos contra a violência extrema” (EUGS, 2016, 21);

(3) a cibersegurança irá receber um foco maior para que os Estados-Membros se consigam proteger contra ameaças cibernéticas enquanto se mantém a segurança;

(4) em relação à segurança energética, a UE irá procurar a diversificação das fontes de energia, das rotas e dos fornecedores assim como irá promover padrões nucleares seguros em países terceiros;

(5) as comunicações estratégicas irão ser realçadas para haver uma maior conexão com os cidadãos e com os parceiros (EUGS, 2016).

Em segundo lugar, o investimento e a promoção na resiliência⁸⁷ do Estado está nos interesses dos cidadãos pois a fragilidade externa interfere com os interesses principais da UE. Para este investimento é necessário:

(1) uma política de alargamento que se baseie nos Tratados e que os candidatos apresentem os requisitos;

(2) a UE deve criar uma maior relação com os países vizinhos e auxiliá-los a tornarem-se mais resilientes;

(3) a resiliência nas regiões em torno da UE é importante e, por isso, a UE irá apoiar uma *governance* inclusiva que ajudará na luta contra o terrorismo, a corrupção e o crime organizado;

(4) uma política de migração mais eficaz será uma importante ajuda para a resiliência pois a UE, juntamente com os países de origem e transição, irá desenvolver abordagens à migração a partir do desenvolvimento, da diplomacia, mobilidade, migração legal e readmissão.

Em terceiro lugar, uma abordagem integrada para os conflitos e crises irá ser utilizada para uma maior prevenção destas ameaças que ameaçam os interesses da UE. Esta irá empenhar-se na construção da paz focando-se no Sul e no Oriente, através de:

(1) “pre-emptive peace”. A UE irá reforçar os esforços na prevenção de crises, na monitorização das causas como a violação dos direitos humanos, a desigualdade, as fontes de stress e as alterações climáticas;

(2) a estabilização é fundamental e a UE irá empenhar-se em compreender a dimensão destes conflitos. Esta deve “conseguir responder rapidamente,

⁸⁷ “a capacidade dos estados e das sociedades de se reformarem, de resistirem e recuperarem de crises internas e externas” (EUGS, 2016, 23).

responsavelmente e decisivamente às crises, principalmente na ajuda ao combate ao terrorismo” (EUGS, 2016, 30);

(3) a resolução dos conflitos irá ser apoiada pela UE através do desenvolvimento da PESC, de instrumentos financeiros e do trabalho a nível local;

(4) uma política de paz económica “permitirá uma sinergia entre ajuda humanitária e o desenvolvimento, canalizando o apoio para a saúde, educação, proteção, bens necessários e emprego legítimo” (EUGS,2016,31).

Em quarto lugar, uma ordem cooperativa regional permitirá uma melhor organização e gestão dos problemas de segurança. Neste sentido, a UE irá “promover e apoiar ordens cooperativas regionais por todo o Mundo, incluindo nas áreas mais divididas” (EUGS,2016,32), utilizando:

(1) uma ordem de segurança europeia inclui a soberania, a independência e a integridade territorial dos estados, a inviabilidade das fronteiras e o acordo pacífico das disputas. A UE necessita ainda de se envolver mais nas alterações climáticas, na segurança marítima, educação, pesquisa e cooperação entre fronteiras;

(2) um pacífico e próspero Mediterrâneo, Médio Oriente e África é um resultado que se espera obter através da cooperação multilateral, da cooperação sectorial, uma ocupação equilibrada no Golfo, do apoio na cooperação entre Médio Oriente e África e no investimento e desenvolvimento da paz africana;

(3) um Atlântico mais próximo através de uma sólida relação com a NATO, com os EUA e o Canadá que ajudaram a UE na resolução de conflitos;

(4) uma Ásia mais conectada partirá do princípio que a UE necessita de uma diplomacia económica e de um papel de segurança maior no continente asiático;

(5) a cooperação no Ártico passará pela contribuição para o trabalho nas alterações climáticas, para o desenvolvimento sustentável e para as telecomunicações, assim como cooperação com os estados e instituições árticas (EUGS, 2016).

Em quinto lugar, um *governance* global é fundamental para a gestão dos interesses da UE pois sem regras e normas estes estão em risco. A *governance* será alcançada através:

(1) da reforma das Nações Unidas. A UE irá defender “os princípios de prestação de contas, representatividade, responsabilidade, eficácia e transparência” (EUGS, 2016, 39);

(2) do investimento na manutenção da paz, na mediação de conflitos, na construção da paz e nas funções humanitária por parte da UE e dos seus Estados-Membros;

(3) da implementação dos compromissos sobre o desenvolvimento sustentável e as alterações climáticas;

(4) do aprofundamento da economia que irá passar pelos acordos de comércio livre da UE com os parceiros;

(5) do alargamento do alcance das normas, regimes e instituições internacionais, como por exemplo, a implementação do desarmamento multilateral;

(6) do desenvolvimento de um papel cibernético por parte da UE que permita um uso da internet livre e seguro;

(7) da parceria com as Nações Unidas, onde a UE irá atuar como um conector e coordenador entre os parceiros (EUGS, 2016).

O quarto ponto da Estratégia Global foca-se na forma como estas teorias irão ser passadas para a prática. A UE deve investir na credibilidade e na união e, ao mesmo tempo, utilizar as suas ferramentas. É preciso que a UE seja:

(1) uma União credível é um passo fundamental para que a UE consiga ser vista como um parceiro responsável e ter responsabilidade a seu cargo. “Uma União mais forte requer atuação em todas as áreas da política externa” (EUGS, 2016, 44) e ser um *soft power* não é o suficiente e a UE precisa de mais;

(2) uma União responsiva é fundamental pois é necessário que a UE esteja sempre prepara para dar uma resposta rápida e flexível. Esta rapidez de resposta é precisa na PESC, na diplomacia e no desenvolvimento pois “a política externa da UE não atua sozinha: é uma orquestra que toca a partir da mesma nota.” (EUGS, 2016, 47).

(3) uma União conjunta que tem vindo a crescer ao longo dos anos através do Tratado de Lisboa, do SEAE e do duplo-chapéu da Alta Representante e Vice-Presidente da Comissão Europeia. O SEAE juntamente com as outras instituições da UE permite manter a coerência da União ao incluir inovações políticas como por exemplo, a

abordagem abrangente aos conflitos e às crises. As políticas internas e externas devem tornar-se mais conjuntas através de ligações entre esforços humanitários e de desenvolvimento. Em relação à segurança, as ligações precisam de ser mais fortes e as missões da PESC necessitam de ser coordenadas com o sector da segurança da Comissão Europeia.

Para finalizar, esta Estratégia Global tem uma visão de “uma União mais forte e capaz de fazer a diferença” (EUGS, 2016, 51). Ainda assim, precisa de uma revisão anual com consulta à Comissão Europeia, ao Parlamento Europeu e ao Conselho Europeu, mas por agora “devemos transferir esta visão em ação” (EUGS, 2016, 51).

3.5 Discussão

Como início de um processo longo e trabalhoso de revisão da Estratégia de 2003 e, mais tarde, da implementação da Estratégia Global em 2016, esteve o relatório de implementação da estratégia redigido por Javier Solana em 2008. Este relatório enalteceu os pontos fortes presentes na estratégia em 2003, mas também as áreas onde as ameaças e os desafios para a UE foram crescendo e alargando, como o crime organizado, o terrorismo e ciberterrorismo, as armas de destruição maciça e as alterações climáticas.

Este relatório foi redigido num momento em que se instalava uma crise económica e financeira na Europa, no entanto demonstra que nessa altura ainda não havia a consciência de que a crise se aproximava e a área de segurança e defesa ainda estavam nas prioridades da agenda europeia.

Ao longo de 2008, e com a cooperação do ISS-EU, foram realizadas diversas conferências no âmbito da revisão da estratégia de 2003 e do que ainda era necessário fazer na UE em termos de segurança e defesa.

Estas conferências foram relatadas pelo ISS-EU que as compôs num único relatório em 2009. Todas estas conferências tinham como objetivo a análise da estratégia de segurança europeia de 2003 e apresentaram várias conclusões, nomeadamente a mudança no contexto internacional, a centralidade do multilateralismo e uma ambição por parte da UE cada vez maior.

É em 2012, com as Conclusões do Conselho Europeu de reforçar a PCSD, que questões sobre segurança e defesa voltam à agenda europeia, pois houve uma quebra

devido à crise financeira e económica que tomou todas as atenções das instituições europeias entre finais de 2008 e 2011.

Herman Van Rompuy, em 2013, como Presidente do Conselho Europeu, discursa na conferência da EDA. As afirmações de Rompuy referem que a UE tem de colaborar mais com os seus parceiros, tem de assumir mais responsabilidades e a necessidade de a UE apresentar iniciativas e de se “fazer mostrar” perante os parceiros, ou seja, tem que ser pragmática. Este discurso demonstra uma forte vontade, por parte do Conselho Europeu, de fazer a UE crescer ao nível das suas capacidades e que a EDA é uma ajuda importante no diz respeito a por em prática as questões de defesa.

As conclusões do Conselho Europeu em 2013 impulsionaram o processo político para a Estratégia Global na medida em que esta foi a primeira reunião que abordou a área da defesa nos últimos dez anos, o que tornou estas conclusões imprescindíveis ao processo pois estas baseavam-se na cooperação entre as políticas de segurança e os seus atores, o aumento de transparência e informação partilhada e a necessidade de uma indústria tecnológica e de defesa mais desenvolvida. Todas estas prioridades irão permitir à UE um aumento das suas capacidades de segurança e defesa para o combate às ameaças eminentemente presentes.

Perante o processo político para esta nova estratégia, Federica Mogherini discursa na Conferência Anual do ISS-EU em 2015 com a intenção de lançar o debate sobre a Estratégia Global para os membros das comunidades de segurança da UE. Neste discurso, Mogherini afirma que a Estratégia Global irá representar todas as gerações de cidadãos da UE e a personalidade de todos os europeus, sendo, a meu ver, o modo de Mogherini mostrar a parte “global” desta Estratégia e que esta não será criada por um conjunto limitado de pessoas. No entanto, é importante salientar que este discurso sobre a Estratégia Global é apenas um rascunho do que será o documento final para que não haja fugas de informações e que estas sejam interpretadas fora do contexto, o que poderia causar conflitos.

Mogherini, neste processo, consegue juntar a EDA, onde é Presidente e a Comissão Europeia onde é Vice-Presidente. Deste modo, Mogherini atinge o seu objetivo de obter o máximo de opiniões e comentários distintos sobre a segurança e defesa da UE para que atinja a globalidade da Estratégia e esta esteja à altura dos desafios e ameaças, juntando assim a dimensão institucional da UE com a dimensão epistémica.

O ano de 2016 foi um ano importante para a Estratégia Global e para as Comunidades Epistémicas, porque foi o ano da apresentação da Estratégia, mas também porque as últimas tiveram um papel de destaque ao estarem presentes e realizarem vários debates temáticos como contributo para o processo. Um dos seminários foi realizado pelo ISS-EU com a temática da segurança cibernética onde participaram oradores da academia, dos governos e das indústrias privadas. O segundo seminário, conduzido por Christos Stylianides, membro de uma Comunidade Epistémica, tem como tema o desenvolvimento da UE como ator global. Este afirma que a UE para ser um ator global precisa de adquirir credibilidade e resiliência, para uma maior união e reforço da UE.

É com o discurso de Federica Mogherini em Paris, intitulado “A Última Etapa” que o processo da Estratégia Global é dado como terminado. Aqui, Mogherini aproveita a oportunidade para incidir sobre o facto de ser uma estratégia para todos e com o contributo de todos pois foram muitos os peritos e decisores políticos consultados para analisarem e darem a sua opinião sobre a estratégia. Este discurso de Mogherini é relevante para o tema pois revela que as comunidades epistémicas fizeram parte do processo político da Estratégia Global e que, a própria Alta Representante, discursa nesse âmbito.

Em Junho de 2016, a Estratégia Global é apresentada por Federica Mogherini. Não esquecendo que, na mesma altura, o Reino Unido vota sim para sair da UE o que aparenta uma certa fragilidade e falta de união. No seu discurso de apresentação, Mogherini foca a sua atenção para a potencialidade da UE com o objetivo de mostrar que, mesmo com o referendo do Reino Unido, a União tem capacidade de se manter unida e cooperativa.

Mogherini decide avançar com a apresentação da Estratégia, mesmo sabendo que o tópico principal na agenda europeia era o Brexit, com o sentido de demonstrar que a UE não se mostra frágil com o sucedido perante os seus parceiros e como forma de se manter fiel à sua ideia de criar uma nova estratégia para a UE. Este é um discurso, a meu ver, de alguém com vontade de que a Estratégia cumpra os seus objetivos e que restaure a confiança dos europeus, mas também que todo o processo político da Estratégia não tenha sido em vão e que a UE consiga atender aos desafios que aparecerem.

O documento final apresenta áreas temáticas e recomendações presentes nos seminários e debates ao longo do processo, tais como o reforço das parcerias; a partilha da responsabilidade com as instituições internacionais e a promoção da *governance*

global que apenas serão cumpridos se houver uma maior união. A resiliência, a prosperidade e a promoção da paz e da ordem global são pontos relevantes na estratégia pois é aí que os interesses dos cidadãos aparecem. Tal como Rompuy frisou no seu discurso, o pragmatismo é essencial para a ação externa da UE, por isso, Mogherini apresenta-o como condutor da mesma com diversos objetivos.

Outros pontos de relevo apresentados no documento final dizem respeito à segurança da UE, ao desenvolvimento das capacidades de defesa, a um maior foco na ciber-segurança; à diversificação das fontes de energia e, conseqüentemente, uma promoção de padrões mais seguros e a um aumento da conexão entre cidadãos e parceiros.

O facto do domínio interno e externo da UE interferirem um com o outro apresenta uma fragilidade para a UE se esta não investir na resiliência e nos interesses dos cidadãos.

Uma melhor abordagem perante os conflitos é essencial para o entendimento da crise e para uma melhor prevenção das crises, o que permitirá uma melhor gestão dos recursos militares da UE.

A necessidade transmitida nos seminários de uma maior cooperação entre a UE e a sua vizinhança é apresentada na estratégia com o objetivo de uma melhor organização e promoção das zonas regionais espalhados por todo o Mundo.

Em último lugar, mas não menos importante, a *governance* global é essencial para um bom funcionamento da UE com normas e regras.

Para que esta Estratégia passe do papel para a ação é preciso “uma UE mais credível, responsiva e conjunta” (EUGS, 2016, 51). Na minha opinião, estes são os pontos fundamentais em que assenta a estratégia para que seja bem-sucedida.

Analisando o documento, a Estratégia Global representa uma mudança e uma necessidade da UE de responder aos desafios que se foram formando ao longo dos anos. Esta Estratégia apresenta os temas e áreas abordados nos seminários do processo de preparação que necessitavam de uma intervenção, assim como as temáticas referidas nas conclusões do Conselho Europeu. É relevante salientar que o Conselho Europeu, após ter recomendado a Mogherini a criação desta Estratégia, não acolhe o documento final, provavelmente por não ser totalmente o que queria com a sua recomendação ou por ser a altura do Brexit.

As temáticas relevantes dos seminários, desde a gestão das crises até às parcerias da UE e passando pela resiliência e pragmatismo, foram transpostas para o documento final da Estratégia com a finalidade de serem melhoradas e de auxiliarem num desenvolvimento maior da UE, o que nos dá uma visão da importância das comunidades epistémicas num processo de decisão política. É importante salientar que o processo de criação desta Estratégia foi cuidadosamente preparado e pensado para que tudo corresse como planeado e que a Estratégia apresentasse as melhores soluções aos desafios e ameaças presentes na UE.

Neste sentido, o contributo das Comunidades Epistémicas transparece no documento final e foi essencial para que Mogherini conseguisse criar a Estratégia e entendesse quais as prioridades que precisavam de ser definidas e as necessidades da UE que precisavam de alterações. A própria Mogherini afirma que esta Estratégia é “global” em todos os sentidos e permite a participação de várias comunidades da UE, assim como institutos, serviços e Estados-Membros. Um exemplo deste contributo é Nathalie Tocci⁸⁸.

Tocci desempenha um importante papel no processo da Estratégia Global. Tocci, antes do início do processo da Estratégia Global, é membro de uma comunidade epistémica na área de segurança e defesa e, ao longo dos anos, foi publicando vários artigos nessa mesma área. Aquando do início da revisão e implementação da Estratégia, Tocci muda-se para a dimensão institucional da UE ao lado de Mogherini para a auxiliar nesse processo tornando-se sua conselheira. No final de todo o processo de escrita do documento e após a implementação da Estratégia, Tocci assume novamente o seu lugar como membro de uma comunidade epistémica para escrever sobre o processo e analisá-lo do seu ponto de vista. Podemos encontrar essa análise no artigo mencionado acima e no seu livro “*Framing the EU Global Strategy: A Stronger Europe in a Fragile World*” publicado em Julho de 2017.

No final e para que a visão da Estratégia Global fosse posta em prática, é necessário que esta seja publicada para se iniciar a implementação das soluções necessárias para a UE.

⁸⁸ Cf. (s.d). Istituto Affari Internazionali. <http://www.iai.it/en/personae/nathalie-tocci>. Consultado a 16 de Março de 2018.

CONCLUSÃO

As Comunidades Epistémicas são redes de profissionais com experiência em várias áreas com o objetivo de produzirem conhecimento para que tenham influência nos processos de decisão política. É de salientar que a literatura referente a este conceito, quando aplicado à dimensão de segurança e defesa, era escassa e com reduzida informação empírica.

Foi com o estudo de Haas sobre as Comunidades Epistémicas, no início da década de 1990, que são apresentadas várias características como a partilha de noções de validação, a partilha de crenças, a partilha de uma política comum e vários princípios normativos e métodos de trabalho. Estas características permitem uma maior coesão interna da Comunidade Epistémica, o que lhe fornece uma maior capacidade de influência nos processos da agenda.

Os métodos de trabalho das Comunidades Epistémicas funcionam a nível nacional e internacional. A influência na realidade social, o papel da língua, a organização de conferências e seminários são métodos utilizados pelas Comunidades Epistémicas; no entanto, é necessário também uma caracterização da problemática em questão, a definição dos interesses do Estado e a criação do enquadramento político para auxiliar na resolução do problema.

Todos estes métodos utilizados pelas Comunidades Epistémicas permitem uma maior influência nos processos de decisão política e é importante o entendimento da problemática por parte das Comunidades para decidirem qual o método mais adequado para ser utilizado.

No início, as Comunidades Epistémicas eram participativas apenas nos processos decisivos nas áreas das ciências e pouco visíveis na área de *high politics*. Nessa altura, era apenas na política de concorrência e em problemas relacionados com as reformas na política que se pode observar a influência das Comunidades Epistémicas.

Na área da segurança e defesa houve diversas alterações ao longo dos anos nos Tratados europeus. É com a PESC que se começa a identificar o trabalho e contributo das comunidades epistémicas na área de *high politics*, pois muitos dos comités da UE apresentam características e objetivos que os identificam como uma Comunidade

Epistémica. É exemplo o Comité Militar da UE que apresenta um grande número de militares e está presente em todas as atividades militares da UE, o que permite a sua influência nesta área. Foi no Tratado de Lisboa que introduziram o SEAE e o cargo de Alta Representante, com a dupla capacidade de Vice-presidente da Comissão e Responsável pela PESC, com o objetivo de garantir a eficácia e a coerência da UE. Tal demonstra uma certa preocupação para com a ação externa da UE, onde existe necessidade de uma melhor coerência. Também com o Tratado e o alargamento da UE foi observado um maior contributo por parte das Comunidades Epistémicas.

O SEAE e a Alta Representante são serviços separados, mas que, muitas vezes, trabalham juntos. Este serviço foi crescendo ao longo dos anos e apresenta características comuns às de uma Comunidade Epistémica, na medida em que trabalha para ter mais visibilidade e capacidade no que diz respeito às propostas políticas, o seu staff é composto por peritos, com o mesmo objetivo e pretende aumentar a sua coerência e eficácia.

Assim, considera-se que a primeira hipótese da presente dissertação foi validada pois pode-se observar um aumento crescente das influências das Comunidades Epistémicas ao longo dos anos e à medida que a UE sofria alterações, nomeadamente o alargamento, e o contributo destas comunidades torna-se cada vez mais observável. No entanto, é importante salientar que existem Comunidades Epistémicas que são consideradas fortes e outras que são consideradas fracas, e que as últimas podem não ter tanto destaque, mas que também exercem o seu contributo. À medida que as alterações foram acontecendo, o seu contributo estendeu-se para a área de *high politics* e também a posição dos decisores políticos perante estas comunidades foi-se alterando, ou seja, muitas das vezes são os próprios decisores que pedem auxílio às comunidades epistémicas para determinadas políticas. Com o pedido do Conselho Europeu em 2007 para a avaliação da implementação da estratégia de 2003, surgiu uma nova era na área de segurança e defesa. Esta revisão permite um melhor entendimento do que foi feito e do progresso, tanto das ameaças e desafios postos à UE, como as próprias capacidades da União.

Este processo foi constituído por um vasto conjunto de conferências e seminários com o objetivo de dar aos palestrantes a hipótese de apresentarem a sua opinião e propostas para o caminho a seguir.

O maior número de conferências foi realizado em 2008 por várias cidades europeias. Estas conferências foram realizadas em parceria com ISS-EU que, em 2009, redigiu um relatório sobre as mesmas.

É de salientar a importância destas conferências e seminários pois permitiram criar o início para um caminho que iria melhorar a estratégia de segurança da UE.

Ainda assim, apesar do ano de 2008 ter sido produtivo na revisão da estratégia, os anos seguintes não tiveram a mesma ambição no que diz respeito a matéria de segurança e defesa. Isto deveu-se à crise económica e financeira que se abateu sobre a Europa, o que fez com que a agenda política priorizasse esta crise e deixa-se a área de segurança e defesa para trás.

Só em 2012, com as conclusões do Conselho Europeu sobre a PCSD é que a agenda política se virou novamente para a área de segurança e defesa.

No ano seguinte, o discurso de Herman Van Rompuy na Conferência anual da EDA sobre a defesa europeia foi de extrema importância para este processo pois, como Presidente do Conselho Europeu, nomeou os pontos essenciais para a nova Estratégia de Segurança da UE e deu sugestões sobre o que a UE ainda precisava de alcançar, nomeadamente a questão da responsabilidade e de uma maior cooperação com os parceiros.

Ainda em 2013, as Conclusões do Conselho Europeu são de extrema importância pois representam o primeiro debate temático sobre defesa na última década e o início do processo político para uma nova Estratégia.

Em 2014, Jean-Claude Juncker na condição de candidato a Presidente da Comissão Europeia apresenta os seus objetivos para o seu mandato caso seja eleito. Juncker apresenta dez linhas políticas de interesse entre elas políticas na área de segurança e defesa, como a criação de um Mercado Único Digital, de uma Política de Mudança Climática, de um acordo de Livre Circulação, de uma nova Política de Migração e de uma Europa como um Ator Global. Todas estas linhas de interesse referentes à área de segurança e defesa irão ter um lugar importante na Estratégia Global.

No mesmo ano, Federica Mogherini é eleita para o cargo de Alta Representante e afirma a sua intenção de reflexão e revisão da Estratégia Europeia. Este processo por parte de Mogherini foi um importante passo na criação de uma nova Estratégia de Segurança para a UE. Com o cargo de Alta Representante, Federica Mogherini é também Vice-

Presidente da Comissão Europeia, o que permite usar o seu duplo-chapéu para uma melhor estratégia de segurança e, nesse sentido, Juncker se dirige a Mogherini com uma *mission letter* sobre as oportunidades e desafios da Comissão Europeia.

Em 2015, Solana como Presidente do CEPS, apresenta um relatório para fornecer às instituições europeias e à Alta Representante as suas propostas para uma melhor cooperação em matéria de defesa, tanto o trabalho em parceria com as Instituições Internacionais como melhorar a capacidade da UE.

Ainda no mesmo ano, na Conferência Anual da EDA, onde Mogherini é Presidente, esta decide começar a falar sobre o rascunho do processo da Estratégia Global pois é uma estratégia que precisa do contributo de todos para que esta seja mais abrangente e que responda a todos os desafios e teve como objetivo a difusão da Estratégia para os Estados-Membros e Instituições.

Na agenda do Conselho Europeu aparece também um novo tema, a saída do Reino Unido da UE.

Durante o ano de 2016, muitos foram os seminários temáticos que ocorreram, com o objetivo de contribuir para a elaboração da nova estratégia. Tendo seguido uma metodologia próxima à de 2008, através do contributo do ISS-EU, estes seminários são fundamentais para um melhor entendimento do contributo das Comunidades Epistémicas para com o processo da Estratégia Global. Estes seminários tiveram como temas a segurança cibernética, a estrutura do desenvolvimento global, a crise dos refugiados e a UE como ator global.

Nesse sentido, a própria Mogherini faz o discurso da etapa final do processo em Abril do mesmo ano como o intuito de dar a conhecer as linhas principais da Estratégia Global que iria ser apresentada em Junho de 2016.

A poucos dias da apresentação da Estratégia Global, o referendo para que o Reino Unido saísse da UE foi votado, tendo vencido o sim, o que causou distúrbios por toda a UE e as suas instituições. Nesse momento, Mogherini, com a sua conselheira Nathalie Tocci, decidiam se iriam avançar com a apresentação da Estratégia num momento como aquele. No final, acabaram por apresentar a Estratégia pois depois do longo caminho que foi feito e de todo o trabalho que deu, não deveria ser posto de parte. No entanto, não teve a reação que era de esperar pois as atenções das Instituições da UE estavam centradas no problema causado pela saída do Reino Unido.

Nathalie Tocci é outro exemplo de como as Comunidades Epistémicas estavam bem presentes durante o processo. Tocci, primeiramente como membro de uma Comunidade passa para a dimensão institucional como conselheira da Alta Representante Federica Mogherini para a ajudar no processo da Estratégia. Após a apresentação da Estratégia Global, Nathalie Tocci volta novamente para a dimensão epistémica para escrever sobre a sua experiência no processo.

Assim, considera-se que a informação apresentada no terceiro capítulo da presente dissertação valida a segunda hipótese de trabalho avançada. Considera-se notória a presença das Comunidades Epistémicas no processo da Estratégia Global da UE, através das conferências e dos seminários realizados ao longo dos anos e, também, através dos pedidos da própria Mogherini para a auxiliarem na construção da estratégia no sentido de esta englobar o maior número de soluções para o desenvolvimento da UE e para o aumento da sua coerência, eficiência e transparência.

As Comunidades Epistémicas estão, cada vez mais, presentes na área de *high politics* nomeadamente na área de segurança e defesa da UE. É importante que se usufrua do contributo que estas Comunidades Epistémicas têm para oferecer no sentido de melhorar as capacidades da UE. Na Estratégia Global, as Comunidades Epistémicas tomaram um papel fundamental pois foi a partir delas que se conseguiu tornar esta estratégia mais global e apta para todos os cidadãos europeus.

BIBLIOGRAFIA

- Adler, Emanuel, and Peter M. Haas (1992). Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program. *International Organization* 46 (1): 367–390.
- Ana Coelho, e Verónica Martins. 2004. «PESC/PESD: Um processo em construção», 1–6.
- Brandão, Ana Paula (2003). Para Uma Política de Segurança Global Da UE. *Europa: Novas Fronteiras*, 13–14.
- Brandão, Ana Paula (2010). O Tratado de Lisboa E a Security Actorness Da UE. *Relações Internacionais (R: I)*, no. 25: 49–63.
- Bretherton, Charlotte, and John Vogler (1999). *The European Union as a Global Actor*. Psychology Press.
- Cameron, Fraser. 2011. *An introduction to European foreign policy*. Routledge.
- Carayannis, Elias G., Ali Pirzadeh, e Denisa Popescu (2011). Institutional learning and knowledge transfer across epistemic communities: new tools of global governance. Vol. 13. Springer Science & Business Media.
- Comissão Europeia (2016). “Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions European Defense Action Plan.” COM (2016) 950 final.
- Cross, Mai'a K. Davis (2013a). Rethinking Epistemic Communities Twenty Years Later. *Review of International Studies* 39 (1): 137–160.
- Cross, Mai'a. K. Davis (2013b). The Military Dimension of European Security: An Epistemic Community Approach. *Millennium - Journal of International Studies* 42 (1): 45–64.
- Cross, Mai'a K. Davis. 2015. «The Limits of Epistemic Communities: EU Security Agencies». *Politics and Governance* 3 (1): 90.
- Cross, Mai'a K. Davis (n.d). Epistemic Communities and EU Security Integration.”
- Devuyst, Youri (2012). The European Council and the CFSP after the Lisbon Treaty. *Eur. Foreign Aff. Rev.* 17: 327.
- Dunlop, Claire (2000). Epistemic communities: a reply to Toke. *Politics* 20 (3): 137–144.
- Dunlop, Claire (2010). Epistemic communities and two goals of delegation: hormone growth promoters in the European Union. *Science and Public Policy* 37 (3): 205–217.

- EDA (2012). EDA Annual Report 2011. Disponível em <https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/publications-annual-report-2011>.
- EDA (2013). EDA Annual Report 2012. Disponível em <https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/eda-annual-report-2012>.
- EDA (2014). EDA Annual Report 2013. Disponível em <https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/annual-report-2013>.
- EDA (2015). EDA Annual Report 2014. Disponível em <https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/annual-report-2014>.
- EDA (2016). EDA Annual Report 2015. Disponível em <https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/annual-report-2015>.
- EDA (2017). EDA Annual Report 2016. Disponível em <https://www.eda.europa.eu/info-hub/publications/publication-details/pub/annual-report-2016>.
- Edwards, Geoffrey (2013). The EU's foreign policy and the search for effect. *International Relations* 27 (3): 276–291.
- EUISS (2009). The European Security Strategy 2003 - 2008. Building on Common Interests. EUISS.
- Fink-Hooijer, Florika (1994). The common foreign and security policy of the European Union. *Eur. J. Int'l L.* 5: 173.
- Furness, Mark (2010). The European External Action Service: a new institutional framework for EU development cooperation. Disponível em <http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2011/3333/>.
- Haas, Peter M (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International organization* 46 (1): 1–35.
- Hill, Christopher, e Michael Smith (2011). *International relations and the European Union*. Oxford University Press.
- Howorth, Jolyon (2004). Discourse, Ideas, and Epistemic Communities in European Security and Defence Policy. *West European Politics* 27 (2): 211–234.
- Juncos, Ana E., e Karolina Pomorska (2008). Does size matter? CFSP committees after enlargement. *European Integration* 30 (4): 493–509.
- Juncker, Jean-Claude (2014a). A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. In Estrasburgo.
- Juncker, Jean-Claude (2014b). Mission Letter to EUHR and Vice-President of EC Federica Mogherini.
- Marier, Patrik (2008) Empowering epistemic communities: Specialised politicians, policy experts and policy reform. *West European Politics* 31 (3): 513–533.
- Mogherini, Federica (2013). Final Report by the HR/Head of EDA on the CSDP.
- Mogherini, Federica (2016). Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A

Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy.

- Paul, Jonas (2008). EU foreign policy after Lisbon. Will the new High Representative and the External Action Service make a difference? Disponível em <http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2009/785/>.
- Pires, Mário Lemos (1998). A PESC : um processo em construção. *Nação e Defesa*. Disponível em <http://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/1527>.
- Quaglia, Lucia, Fabrizio De Francesco, e Claudio M. Radaelli (2008). Committee governance and socialization in the European Union. *Journal of European Public Policy* 15 (1): 155–166.
- Quille, Gerrard (2004). The European Security Strategy: a framework for EU security interests? *International Peacekeeping* 11 (3): 422–438.
- Radaelli, Claudio M (1999). The Public Policy of the European Union: Whither Politics of Expertise? *Journal of European Public Policy* 6 (5): 757–774.
- Roth, Camille, and Paul Bourguine (2005). Epistemic Communities: Description and Hierarchic Categorization. *Mathematical Population Studies* 12 (2): 107–130.
- SEAE (2013). 2012 Annual Activity Report. Disponível em https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/eeas_aar_2012_en.pdf.
- SEAE (2014) 2013 Annual Activity Report. Disponível em https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/annual_activity_report_2013_en.pdf.
- SEAE (2015). 2014 Annual activity Report. Disponível em https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/annual_activity_report_2014_en.pdf.
- SEAE (2016). 2015 Annual Activity Report». Disponível em https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/annual_activity_report_2015_en.pdf.
- Secretariado Geral do Conselho (2007). Conselho Europeu de Bruxelas - Conclusões da Presidência.
- Secretariado Geral do Conselho (2012). Conclusões Do Conselho Europeu. EUCO 2015/12. Disponível em <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-205-2012-INIT/pt/pdf>.
- Secretariado Geral do Conselho (2013). EUROPEAN COUNCIL - DECEMBER 2013.
- Secretariado Geral do Conselho (2015a). Conclusões Do Conselho Europeu. Bruxelas: Conselho Europeu.
- Secretariado Geral do Conselho (2015b). Conclusões Do Conselho Europeu. Bruxelas: Conselho Europeu.
- Smith, Hazel Anne (2002). *European Union foreign policy: what it is and what it does*. Pluto. Disponível em <http://clouk.uclan.ac.uk/10535/>.
- Solana, Javier (2008a). Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World.

- Solana, Javier (2008b). Speech by the EUHR for the Common Foreign and Security Policy, Javier Solana. Paris.
- Solana, Javier, Steven Blockmans, and others. (2015). More Union in European Defence. Disponível em <http://dare.uva.nl/record/1/512229>.
- Tocci, Nathalie (2016). “The Making of the EU Global Strategy.” *Contemporary Security Policy* 37 (3): 461–72. <https://doi.org/10.1080/13523260.2016.1232559>.
- Tocci, Nathalie (2017). *Framing the EU Global Strategy: A Stronger Europe in a Fragile World*. Springer.
- Tocci, Nathalie (s.d). Judy Asks: Can the EU Ever Be Strategic? - Carnegie Europe - Carnegie Endowment for International Peace. Disponível em <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/68216>.
- Toke, Dave (1999). Epistemic communities and environmental groups. *Politics* 19 (2): 97–102.
- Tonra, Ben (2003). Constructing the CFSP: the utility of a cognitive approach. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 41 (4): 731–756.
- Van Elsuwege, Peter (2010). EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: In Search of a New Balance between Delimitation and Consistency. *Common Market L. Rev.* 47: 987.
- Vanhoonacker, Sophie, e Karolina Pomorska. (2013). The European External Action Service and agenda-setting in European foreign policy. *Journal of European Public Policy* 20 (9): 1316–1331.
- Waarden, Frans van, e Michaela Drahos. (2002). Courts and (epistemic) communities in the convergence of competition policies. *Journal of European Public Policy* 9 (6): 913–934.
- Wessels, Wolfgang, e Franziska Bopp (2008). The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty: Constitutional breakthrough or challenges ahead? CEPS Challenge Paper No. 10, 23 June 2008. Disponível em <http://aei.pitt.edu/id/eprint/9403>

Recursos Eletrônicos:

- Comissão Europeia – https://ec.europa.eu/commission/index_pt
- Conselho da União Europeia - <http://www.consilium.europa.eu/>
- EDA - <https://www.eda.europa.eu>
- EUISS - <https://www.iss.europa.eu>.
- EURO-LEX – <http://eur-lex.europa.eu/>
- GreenPeace - <http://www.greenpeace.org/portugal/pt/>
- Nações Unidas - <http://www.un.org>

IAI – <http://www.iai.it/en/persone/nathalie-tocci>

União Europeia - https://europa.eu/european-union/index_pt